

07 2 3 4 0 5 - |

На правах рукописи

Благодатских Владимир Гурьянович

**Исторический опыт управления региональным развитием.
1917-1993 гг.
(На материалах Урала)**

Специальность 07.00.02 - Отечественная история.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора исторических наук

Екатеринбург 2001

Работа выполнена в Отделе отечественной истории XX века
Института истории и археологии УрО РАН.

Научный консультант: академик РАН, доктор исторических наук,
профессор Алексеев В.В.

Официальные
оппоненты: доктор исторических наук,
профессор Лебедев В.Э.;

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА
КФУ



доктор исторических наук,
профессор Ефимкин М.М.;

доктор экономических наук,
профессор Потехин Н.А.

Ведущая организация: Южно-Уральский государственный
университет

Защита диссертации состоится «17» СЕНТЯБРЯ 2001 года в
10 часов на заседании диссертационного Совета Д.004.011.01 по
присуждению ученой степени доктора исторических наук в Институте
истории и археологии Уральского отделения РАН по адресу: 620219,
Екатеринбург, ул. Розы Люксембург, д.56.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки
Института истории и археологии УрО РАН.

Автореферат разослан «14» СЕНТЯБРЯ 2001 года.

Ученый секретарь
диссертационного Совета,
кандидат исторических наук

Е.Т.Артемов

Общая характеристика работы

Актуальность темы. Кризис государственно-бюрократического управления поразил советскую систему уже в 80-х годах. Причина - в тотальном проникновении государства во все сферы общественной жизни, во всеобщей зарегулированности всех общественных процессов.

В начале 1992 г. правительством страны в ход были пущены средства радикального реформирования общества, в большинстве своем противоположные тем, которые осуществлялись в эпоху социалистического строительства: либерализация цен, отказ государства от унитарной модели управления, прекращение долгосрочного планирования, приватизация государственной собственности, монополизация внешней торговли и др.

Давление радикальных реформ на общество оказалось не менее мощным, чем разрушительное воздействие тоталитаризма. Началось и продолжается видимое рассогласование общегосударственных, региональных, групповых и индивидуальных интересов. Это естественный базис нового возрождения местных сообществ, стихийного формирования местных политических, хозяйственных и культурных элит. Отсюда понятна апелляция населения к политической власти, опирающейся на исторические традиции российской государственности с ее опытом эффективного регулирования интересов государства и регионов.

Уральский регион характеризуется специфическим сочетанием факторов развития, осложняющих радикальное преобразование сложившейся на его территориях социально-экономической системы. Он по многим показателям занимает видное положение в стране. По данным Института экономики РАН, Уральский экономический район (УЭР) второй после Центрального экономического района по своему экономическому потенциалу. Здесь проживает 1/7 населения России, находится 17-20% производственного потенциала страны. Особенно велик удельный вес военно-промышленного комплекса. Доля Урала в общем промышленном производстве страны составляет около 18%, по черной металлургии - до 55, по цветной - 21,8, по машиностроению и металлообработке - 16,9%.

Региональная политика Центра в отношении Урала традиционно имела существенную специфику - регион «конструировался», целенаправленно формировался для решения общегосударственных задач. Функция "опорного" региона в период социалистического строительства, накануне и в годы Великой Отечественной войны определила военную специализацию промышленности и гипертрофированное развитие базовых отраслей - добывающей, металлургии, тяжелого машиностроения, химии. Играя роль базисного региона в региональной стратегии СССР в 30-е годы (создание Урало-

Кузнецкого комбината), в 40-е (производство военной техники), в 50-70-е (создание ракетно-атомного щита), Урал в 90-е годы оказался в ситуации глубочайшего кризиса. Созданные в предшествующие периоды пропорции экономической системы не позволяют легко адаптироваться к рыночным отношениям и новым реалиям в региональной политике государства.

В настоящее время Урал остается одной из самых односторонне развитых индустриальных территорий России. В 1999 г. в общем объеме чистой продукции городов УЭР доля промышленности составила 60,6 %, а вместе со строительством и транспортом - 80 %. В этих отраслях занято до 60 % работающего населения.

Очевидно, что решение проблем региона возможно только при оптимальном сочетании и согласовании общегосударственных и региональных интересов, а значит, при наличии особой Федеральной программы. Внутренних региональных источников финансирования масштабных проектов структурной перестройки, реконструкции и модернизации производства нет. Такие программы требуют огромных средств, кроме того необходимы специальные исследования, методические разработки, оценочно-прогнозная и перспективно-проектная работа в целях научного обоснования данной уникальной программы, по сути реабилитационной для Урала. *И в первую очередь необходимо выявить исторические корни современных проблем организации системы регионального управления.*

Историография. Вопросы управления региональными процессами интенсивно исследуются в рамках многих наук - экономической географии, региональной экономики, исторической регионалистики, социологии, демографии и др. В специальной литературе содержится значительный теоретический потенциал, изложены исследовательские методики, приводится обширный фактологический материал. В обзоре специальной научной литературы по проблеме попытаемся найти ответ на вопрос о том, насколько теоретические конструкции, заложенные в основу советской региональной политики, определяли реальные действия государства в управлении региональным развитием в историческом прошлом?

Обобщая теоретические подходы, содержащиеся в специальной литературе, можно сформулировать в качестве рабочих следующие положения.

1. Социально-экономические элементы в пространстве проявляют тенденцию к объединению в однородные и отличающиеся от внешней среды по какому-либо признаку или набору признаков регионы.
2. Одним из таких признаков может быть наличие устойчивых интенсивных взаимодействий между элементами, тогда регион представляет собой пространственную систему.

3. Указанные взаимодействия порождают определенные социально-экономические эффекты и в то же время проблемы.
4. Для реализации эффектов и решения проблем желательно обеспечить каждую систему соответствующим управлением. Понятие «управление» используется здесь в самом широком смысле. Оно может быть административно-командным и директивным, авторитарным и демократическим.
5. Понятие «пространство» неоднозначно. Реально существуют различные социальные пространства, каждое со своими свойствами, структурой, составляющими элементами. Эти пространства более или менее условно отображаются в географическом пространстве - на территории.
6. Ввиду многообразия социальных пространств и их элементов характер связей между элементами, а также характер порождаемых ими эффектов и проблем тоже многообразен.
7. Соответственно существует как качественная типология социально-пространственных систем, связанная с классификацией пространств, так и иерархия внутри каждого типа, определяемая пороговыми расстояниями, на которых количество переходит в качество, порождая эффект иного типа.
8. Каждому типу и иерархическому уровню пространственных систем соответствует определенный (желательный) тип системы управления, характеризуемый такими свойствами, как организационная структура, набор решаемых задач, способ управления (прогнозирование, планирование и т. д.), географическое размещение органов управления, их права и т. д.
9. Любая задача, связанная с общественным регулированием социально-экономических отношений и носящая пространственный характер (т. е. задача региональной политики), требует для своего решения соответствующей территориальной организации управления - выбора в качестве объекта деятельности региона (системы) того или иного типа и ранга, адекватно выделенного в пространстве в соответствии с объективными свойствами социально-пространственных систем.

Вместе с тем многие вопросы теории, методологии и технологии региональной политики остаются в специальной литературе дискуссионными, нередко абстрактно изложенными, трудно применимыми для решения практических задач. Большинство трудов посвящено специальным научным вопросам регионального развития.

В исторической литературе проблема регионального управления до недавнего времени носила подчиненный характер, поэтому в ней не сформировалось отдельное исследовательское направление. Но она неизбежно затрагивалась при изучении наиболее значимых процессов социалистического эксперимента, истории партийного, советского и хозяйственного строительства.

Разные этапы истории регионального управления изучены неравномерно.

Наиболее интенсивно исследовался период формирования советской государственности, когда закладывались основы административно-территориальной структуры страны, разрабатывалась методология экономического районирования и народнохозяйственного планирования. В этот период шли открытые острые политические дискуссии, обсуждались разные точки зрения, что нашло отражение в исследованиях М.П.Ирошниковой, Б.М.Морозова, Е.Г.Гимпельсона, З.Л.Серебрякова, Е.И.Кореневской, А.И.Лепешкина, О.И.Чистякова, В.М.Клеандрова, В.З.Дробижева, Ф.В.Самохвалова и др. Исследователи довольно полно раскрыли национальные аспекты территориальной организации советского государства (Г.П.Макарова, Э.В.Тадевосян, И.С.Чигарев, А.И.Родионов), влияние политических поворотов военного коммунизма и новой экономической политики на характер регионального развития, логику централизации и децентрализации управления (Д.А.Баевский, И.Б.Берхин, Е.Г.Гимпельсон, Ю.К.Авдаков, А.В.Венедиктов, Н.Н.Разумович).

В 30-50-е годы проблемы регионального управления фактически выпали из поля зрения исследователей историков. Они затрагивались лишь в связи с изучением практики коллективизации и индустриализации, разработки и реализации пятилетних планов (Р.М.Савицкая, В.М.Селунская, С.П.Трапезников и т.д.).

Даже административные реформы 1932 и 1934 гг. не стали предметом специального всестороннего изучения. Литература этого периода несет на себе отпечаток эпохи, отличается апологетичностью, отсутствием постановки острых проблем.

Некоторый всплеск в изучении вопросов регионального управления произошел во второй половине 50-х годов. В исторических исследованиях появилось критическое переосмысление практики жестко централизованного управления региональным развитием. Но одновременно в них преувеличивалась эффективность приоритетов территориального управления (Ф.П.Кошелев, Н.Ф.Колбенков, Н.А.Барсуков, А.И.Викентьев, Э.Ю.Локшин, М.И.Хлусов и др.).

В 70-е годы в многочисленных обобщающих трудах по истории советского общества, истории экономики, истории рабочего класса и т.д. представлены проблемы регионального управления, но в довольно ограниченном предметном ракурсе - управления экономическим развитием регионов.

В фундаментальных работах И.Е.Ворожейкина, Е.Н.Городецкого, Л.М.Зака, В.С.Лельчука, В.И.Погудина, А.Н.Сахарова, В.П.Данилова, М.М.Горинова и других подводится итог изучения истории становления и развития советской общественной системы, государственности. Но и в них проблема регионального управления имеет второстепенное значение,

рассматривается на фоне проблем национально-государственного строительства, народнохозяйственного планирования, размещения производительных сил.

Ограниченный интерес исследователей - историков к проблеме управления региональным развитием объясняется незначительной ее актуальностью в унитарном государстве. В советскую эпоху не проявлялись (по крайней мере открыто) признаки угрожающей территориальной дезинтеграции, и даже самые невинные по нынешним меркам попытки усиления региональной самостоятельности официально осуждались и трактовались как "местничество", "национальный сепаратизм" и т.д.

Существует громадный пласт региональных исследований, в которых затрагиваются разные аспекты хозяйственного и политического управления регионом. Они также подверглись детальному историографическому анализу в обобщающих трудах. В исследованиях, посвященных истории Урала, представлены проблемы формирования и эволюции региональной структуры управления, раскрываются причины и характер возникновения противоречий по линии «центр - регионы».

В работах уральских исследователей, посвященных историографии становления и развития Урала как единого промышленно-экономического района (В.В.Алексеев, А.В.Бакунин, Б.В.Личман, В.Э.Лебедев и др.), подведены итоги изучения изменений административно-территориального устройства, организации хозяйственного механизма управления регионом. В историографии отдельных периодов истории Урала (В.В.Алексеев, А.В.Бакунин, А.Т.Тертышный, В.Д.Камынин, А.В.Трофимов и др.) выявлена специфика региональных политических и хозяйственных процессов в периоды реформирования систем управления в условиях «военного коммунизма», новой экономической политики, индустриализации, изменений 50-60-х годов. Наличие этих работ позволяет автору диссертации сосредоточиться на анализе новейшей литературы.

Современная разработка проблем регионального развития началась в 90-е годы с началом процесса преобразования унитарного государства в федеративное, когда региональная проблематика перестала носить подчиненный характер в изучении исторического процесса.

Исторические исследования стали затрагивать проблемы классификации регионов и региональной политики российского государства, субъектов Федерации и местных властей, деятельности межрегиональных ассоциаций, региональных и межрегиональных союзов городов, разработку региональных антикризисных и стабилизационных программ. Этому посвящена солидная литература.

Научные коллективы Института истории и археологии, Института экономики УрО РАН, Института экономики и организации

промышленного производства СО РАН, Совета по изучению производительных сил Минэкономики РФ (Москва), регионоведы Москвы, С.-Петербурга, Иркутска и Владивостока публикуют монографии, сборники статей, проводят научно-практические конференции. Большой интерес представляют материалы конференции «Региональная структура России в геополитической и цивилизационной динамике», организованная ИИиА УрО РАН (1995 г.).

Исследованию теоретических, методологических и практических вопросов регионального развития в условиях нестабильной экономики, истории регионального развития посвящены работы И. Безгребельной, В. Беляева, О. Богачевой, Э. Вильховченко, Н. Вишневской, А. Орлова, О. Романовой, А. Гранберга, М. Бандмана, В. Селиверстова, В. Сулова, Н. Лариной, В. Алексеева, В. Тимошенко, А. Бакунина, А. Бедея, Г. Ковалевой, К. Зубкова и др. Как правило, они носят постановочный характер. В них отмечается, что у властей России нет ни опыта действий в условиях интенсивной регионализации, ни даже элементарных представлений об этих условиях. *Новая российская региональная политика создается практически "с нуля" на фундаменте нынешних региональных реальностей и представлений об их сущности. Таковыми являются исключительно инерционные и способные на десятилетия расстроить функционирование системы общественных отношений и заблокировать ее развитие действия: активная территориальная дезинтеграция, резкие перемены в миграционной динамике, распад единого экономического и социального пространства, неупорядоченное местное нормотворчество, поляризация политических сил в связи с национально-территориальным и просто территориальным устройством.*

Короткая история взаимоотношений региональных и федеральных органов власти в суверенной России достаточно драматична. Взаимодействия между ними в 1992-1993 гг. определялись в основном стремлением Центра к системному регулированию экономики, а регионов — к защите от негативных последствий реформ.

В свою очередь часть регионов хотела максимально использовать возникающие в процессе реформ возможности для экономического и политического продвижения к самостоятельности, а часть — скорректировать само направление экономического реформирования. При этом региональные власти не останавливались перед шантажом Центра, особенно опасным в период борьбы ветвей власти и общего высокого уровня социальной напряженности.

В последнее десятилетие на Урале под руководством академика В.В.Алексеева сложилась школа исторической регионалистики. Основные исследовательские результаты этого научного направления сводятся к следующему:

1. Выявлены исторические корни, т.е. условия (причины) возникновения проблем, которые приходится решать или с которыми предстоит столкнуться в обозримой перспективе.
2. Определены тенденции, имеющие относительно устойчивый характер на протяжении длительного времени и придающие региональному развитию соответствующую направленность.
3. Оценена эффективность использовавшихся в прошлом моделей регулирования региональных процессов, из исторического опыта извлечены значимые для современной социальной практики уроки.

Думается, что эти результаты способствуют как углублению теоретических представлений, так и повышению обоснованности принимаемых решений в сфере региональной политики.

В русле исследования исторического опыта регионального управления особенного внимания требует изучение различных моделей региональной политики государства в историческом прошлом. Для этого важно уточнить основные понятия и методологические принципы анализа ведущих процессов в региональном развитии и определить основополагающие и системообразующие положения региональной политики государства на разных этапах развития страны; проанализировать этапы, содержание и результативность советской региональной политики; установить границы самостоятельности региона в решении региональных социально-экономических проблем и показать необходимость упорядочения государственного регулирования территориального развития; выявить взаимозависимости концептуальных (региональные программы, согласование целей и интересов развития) и институциональных (административно-территориальное деление, модели управления) составляющих региональной политики. Поскольку изучение исторических аспектов этой важной научной и практической проблемы только начинается, автор считает необходимым сосредоточить внимание на изучении исторического опыта регионального управления. Обобщить накопленный в прошлом опыт помогут имеющиеся теоретические подходы и документальная база.

Источники. Источниковая база исследования достаточно обширна и сформирована из нескольких типов источников.

1. Основополагающие правовые акты советского государства – Конституции СССР и РСФСР, союзные договоры и т.д. Эти документы позволяют проследить эволюцию советской государственной системы, территориальной организации общества, изменения систем управления региональным развитием.

2. Директивные государственные и партийные документы, в которых затрагиваются вопросы планирования и управления процессами развития региона. Эта группа источников состоит из документов центральных

органов политического и хозяйственного управления. Документы частично опубликованы в сборниках «КПСС в резолюциях и решениях конференций, съездов и пленумов ЦК», «Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам», «СУ РСФСР», периодической печати, частично извлечены из фондов центральных архивов.

Эта группа источников дает информацию о формировании и изменениях региональной политики, территориальной организации хозяйственной деятельности, планировании регионального развития и управлении им. В силу политического характера этих документов, в них заложены многие неверные оценки процесса, содержится идеологизированная аргументация тех или иных мер по регулированию регионального развития, а зачастую и прямая фальсификация результатов.

3. Большое значение для понимания проблем выбора вариантов региональной политики в послереволюционный период имеют статьи, речи, выступления политических и государственных деятелей, участвовавших в многочисленных дискуссиях 20-х годов - В.Ленина, Н.Бухарина, К.Радека, Л.Красина, А.Рыкова, Ф.Дзержинского, И.Сталина, П.Богданова, А.Ломова, Н.Хрущева, Л.Брежнев, М.Горбачева, Б.Ельцина. В этих документах раскрывается все многообразие поисков и подходов к налаживанию межрегионального взаимодействия в целях социалистического строительства. Недостаток этого типа источников заключается в их полемической направленности, когда в интересах утверждения собственной теоретической конструкции авторы прибегали к аргументации, не всегда соответствующей объективной картине действительности.

4. Важными источниками исследования послужили материалы государственной статистики, позволяющие проследить масштабы регионального роста в стоимостных и физических показателях, провести сравнение с материалами других регионов и определить удельный вес Урала в региональной структуре страны. Материалы государственного статистического учета частично опубликованы в сборниках по областям Урала, юбилейных сборниках и публикациях областных и республиканских управлений. Значительная часть материалов государственной статистики содержится в фондах центральных государственных архивов. Трудности работы с этими материалами связана в первую очередь с многочисленными изменениями показателей учета в рамках исследуемого периода и несопоставимостью стоимостных показателей из-за изменения курса рубля. Все это потребовало выработки специальной методики анализа статинформации.

5. Наиболее информативную группу источников составляют первичные документы региональных органов управления хозяйством (Уралпромбюро, Уралоблсовнархоза, Уралэконо и т.д.), хозяйственных субъектов: хозяйственные договоры, годовые отчеты, пояснительные записки к ним, подготовительные материалы, хозяйственная переписка и

т.д. Первичные документы извлекались из архивных фондов центральных и местных архивов, а также из текущего делопроизводства органов государственной власти и управления Уральского региона. Они с большой достоверностью свидетельствуют о сложности и противоречивости процессов регионообразования, столкновении интересов центра и региона в проведении региональной политики, накале политической борьбы в стремлении обеспечить оптимальное использование выгод и преимуществ пространственного положения Урала для экономического подъема территории. Главный недостаток этой группы источников состоит в их фрагментарности, преувеличении роли соответствующих субъектов политической и экономической деятельности, что требует многократной проверки и дополнения сведениями из других типов источников.

6. Существенным источником для изучения темы служит периодическая печать. Весьма ценные сведения и фактические данные содержат специальные издания хозяйственных органов: «Хозяйство Урала», «Весь промышленный и торговый Урал», «Экономическое обозрение», «Пути индустриализации», центральные и зарубежные периодические издания, газеты областей Урала, многотиражная печать предприятий и организаций. В специализированных изданиях регулярно публиковались аналитические материалы по вопросам развития Урала. В периодике отражен накал общественного мнения в период формирования региональной социально-экономической системы, фиксируется расхождение интересов Центра и регионального сообщества. Однако достоверность этой группы источников также выявляется сопоставлением однотипных фактов с их интерпретацией в других группах источников, ибо публикации в периодической печати зачастую несут в себе субъективные оценки момента, не всегда соответствующие объективному течению событий. В материалах периодической печати содержатся и грубые фальсификации действительных событий, вызванные соответствующими политическими установками властей. Все это требует повышенно критического отношения к информации, извлеченной из периодической печати.

7. Материалы из воспоминаний, аналитических заключений, наблюдений непосредственных участников событий. Огромную ценность для исследования представляют фактические сведения, исходящие от крупных уральских политических и хозяйственных деятелей, специалистов, в разные годы занимавшихся планированием процессов регионального развития и управлением ими.

Отмечая ценность этой группы источников, нужно заметить, что в воспоминаниях крупных политических, административных и хозяйственных деятелей присутствует значительная доза личностных оценок. Участники процесса придерживались разных взглядов на масштабы, формы и характер регионального роста. Естественно, в их

практических действиях проявлялась и разница в политических ориентациях. Некоторые из них принимали непосредственное участие в массовых репрессиях против специалистов, так или иначе отклонившихся от генеральной линии в построении жесткой унитарной государственной системы. Поэтому очевидна необходимость повышенно критического отношения и к этой группе источников.

Цель и задачи исследования. Актуальность темы и ее недостаточная разработанность определили цель исследования - *обобщение практики отечественного управления региональным развитием, оценка опыта регионального управления с точки зрения стратегических национальных интересов и современной социальной практики.*

Для достижения этой цели необходимо решить следующие исследовательские задачи:

- 1) рассмотреть реальный опыт регионального управления и через его призму проанализировать современную ситуацию;
- 2) установить степень влияния общегосударственных факторов развития на интересы регионального сообщества;
- 3) выявить масштабы и определить характер участия региона в хозяйственном развитии страны;
- 4) определить организационно-управленческие механизмы региональной политики;
- 6) проанализировать политические, правовые, хозяйственные условия взаимодействия Центра и регионов;
- 7) оценить роль Урала в региональной структуре страны на различных этапах изучаемого периода.

Объект исследования - система управления региональным развитием Урала.

Предмет исследования - стратегия и тактика региональной политики, ее эффективность на разных этапах истории.

Хронологические рамки исследования охватывают период 1917 - 1993 гг., в течение которого в острой политической борьбе сложилась и получила практическое воплощение региональная структура страны советского типа. Нижняя хронологическая грань совпадает с началом эпохи строительства социально-экономической системы, ориентированной на общественный характер производства и потребления, в стране, разрушенной в результате революционных потрясений и войн, находящейся в социальном антагонизме и одновременно в зависимости от окружающего мира. Верхняя хронологическая граница совпадает по времени с завершением функционирования советской системы управления региональным развитием, началом процесса строительства новой российской государственности, зафиксированным утверждением новой Конституции Российской Федерации.

Развитие регионального управления в советскую эпоху происходило в несколько этапов, имеющих специфику в определении целей регионального развития и содержании процессов управления.

1. 1917 - 1925 гг. - формирование советской государственности и административно-территориальной структуры страны. Этап в целом завершился в середине 20-х годов принятием Конституции СССР и Конституций союзных республик. В это время шел сложный поиск систем административного управления регионами страны, соответствующих последовательно сменяющимся представлениям о характере и темпах социалистического строительства.
2. Вторая половина 20-х - середина 50-х годов – окончательное оформление и утверждение жестко централизованной системы государственного регионального управления «мобилизационного» типа.
3. Середина 50-х - середина 60-х годов - реформы регионального управления, направленные на децентрализацию, развитие местной инициативы, достижение оптимального сочетания общегосударственных и территориальных интересов.
4. Середина 60-х - середина 80-х годов - нарастание кризисных явлений в региональном развитии.
5. Середина 80-х - 1993 г. - попытки реформирования советского общества в целом и систем регионального управления, завершившиеся распадом СССР и ликвидацией советской государственности.
6. С 1993 г. началось строительство новой российской государственности федеративного типа.

Территориальные рамки исследования. Региональные особенности управления в унитарном государстве ярко не выражены. Поэтому исследование ориентировано на единую общегосударственную систему управления региональным развитием.

Выявление особенностей управления региональным развитием в работе осуществляется на материалах Уральского региона с учетом изменения на разных этапах советской истории его границ.

В пределах существовавшего административно-территориального деления исследование ведется до 1923 г. в границах Екатеринбургской, Пермской, Тюменской, Челябинской губерний. С созданием Уральской области в конце 1923 г., куда входили нынешние Челябинская, Свердловская, Пермская, Курганская и Тюменская области, сложились основные организационно-управленческие, плановые и финансовые структуры регионального управления. Фактически территориальные рамки исследования охватывают территорию Уральской области... Последующие административно-территориальные изменения на Урале (в 1934 г.

Уральская область была разделена на Свердловскую, Челябинскую и Обь-Иртышскую; в 1935 г. на территории Обь-Иртышской области образована Тюменская область; в 1938 г. из состава Свердловской области выделилась Пермская область) усложнили внутрирегиональные связи, но не изменили их существенным образом. На все территории, выделившиеся из состава Уральской области, распространялась компетенция единого управления планирования, единого управления Главснаба и т.д., т.е., с точки зрения функционирования систем регионального управления, названные территории были элементами единого, исторически и экономически связанного уникального регионального сообщества.

Теоретико-методологической базой исследования является совокупность представлений, трактующих проблемы управления региональным развитием в рамках модернизационной концепции. С учетом предмета данного исследования, особый интерес представляет теория **регионального развития**, которая обосновывает существование в рамках государственных образований исторически сложившихся, устойчивых территориальных комплексов, обладающих собственной спецификой и логикой развития. Отсюда следует, что такие комплексы, в силу территориального разделения труда, могут и должны рассматриваться как субъекты специфических региональных интересов.

В рамках общей теории регионального развития для понимания сущности и побудительных мотивов к регионализации имеют значение «теория локализации производства» А.Вебера и марксистская «теория неравномерного развития отдельных стран».

Подход А.Вебера к поиску оптимального размещения производства относительно таких факторов, как близость к источникам сырья и рынкам сбыта, возможности привлечения рабочей силы и положение в промышленной агломерации, объяснял природу территориально-отраслевых взаимодействий регионов. Важнейшими ограничителями теории Вебера стали общая для классической экономической теории отвлеченность от реальных неравновесных процессов в экономике и абстрактно-теоретическое моделирование пространственно-экономических ситуаций. В Советском Союзе «теория локализации производства» активно критиковалась, кроме того, и за забвение социально-политических факторов размещения производительных сил, игравших значительную роль в годы подготовки и реализации первых пятилетних планов, хотя и легла в основу знаменитой «теории рационального размещения производительных сил», ставшей методологической основой хозяйственного планирования в переходный период.

«Теория неравномерного развития», во-первых, утверждает, что пространственное распределение экономической активности не фиксируется раз и навсегда, оно стремится **концентрировать экономический рост в одних регионах за счет других**. В этом заключена

логика межрегионального и мирохозяйственного взаимодействия территориальных систем и выбора тех или иных вариантов протекционистской защиты интересов региональных сообществ.

Во-вторых, это концепция исторического опыта в интерпретации академика В.В.Алексеева. В соответствии с ней, *исторический опыт рассматривается как часть исторического знания, ретроспективная оценка прошлого в его отношении к последующему развитию и итогам этого развития с позиций современной социальной практики. По сути своей исторический опыт представляет собой преемственность знаний и умений поколений, целесообразно отобранные и системно проанализированные сведения, необходимые для осмысления непосредственных практических задач, стоящих перед обществом на данном этапе.*

Исторический опыт по своей сути полифункционален. Из большой совокупности функций выделяются в первую очередь три: *экспертная, компаративная и прогностическая*. Экспертная функция предполагает оценку уровня развития государства, региона, институциональной структуры на предмет их соответствия современным требованиям, выявления неиспользованных альтернатив развития и оправдавших себя форм деятельности, а также негативных факторов, уяснения корней ошибочных решений. Компаративная функция обеспечивает сравнение уровня, путей и методов развития сопоставимых объектов как внутри страны, так и за ее пределами, с тем чтобы учесть, использовать «внешний» опыт. Прогностическая функция ориентирована на своевременное предупреждение негативных последствий действий субъектов общественного развития. В совокупности такой подход позволяет сформулировать долговременные тенденции развития, учесть закономерности их проявления, показать причины устойчивости или нарушения сложившихся форм деятельности.

Важно также иметь в виду, что современная социально-экономическая ситуация качественно отличается от аналогов исторического прошлого. *Прошлый опыт не дает готовых рецептов для сегодняшней практики.* Но в событийном ряду прошлого обнаруживаются, во-первых, корни сегодняшних трудностей, во-вторых, общие закономерности регионального развития. Поэтому при изучении исторического опыта важно сконцентрироваться на выяснении условий и факторов, повлиявших на реализацию в прошлом одной из эвентуальных линий развития.

Научная новизна работы заключается в приоритетной постановке и решении задачи комплексного ретроспективного анализа управления региональным развитием Урала с точки зрения современных проблем. Впервые в отечественной историографии предпринята попытка концептуального осмысления условий, предпосылок и ограничителей

реализации интересов регионального сообщества в ходе становления центральнокоординируемой системы.

В диссертации дано решение нескольких крупных научных проблем:

1. Доказана закономерность ограничения самостоятельности региональных сообществ в социально-экономической жизни, усиления в ней ведомственных начал по мере огосударствления собственности, централизации управления общественной жизнью, политизации и идеологизации экономических решений.
2. Раскрыты региональные особенности участия Урала в реализации общегосударственных интересов.
3. Изучены различные модели региональной политики и проанализирована их эффективность.
4. Обозначены механизмы территориальной организации производства.
5. Выявлены организационно-управленческие механизмы региональной политики на разных этапах советской истории.
6. Обобщен исторический опыт управления региональным развитием и сделаны выводы из него для современной практики.

В работе уточняется значение важнейших понятий – «регион», «региональная политика», «региональный протекционизм». Делается попытка сформулировать концептуальные основы программы развития региона как важнейшего механизма управления.

С привлечением широкого круга источников, впервые введенных в научный оборот, раскрывается целостная картина развития Урала как «региона для страны»; для этого разработана и применена специальная методика анализа статистической информации.

Практическая значимость исследования состоит в возможностях использования ее результатов для проведения «исторической экспертизы» вырабатываемых решений по современному регулированию регионального развития. Результаты исследования привлекались при подготовке «Программы перехода Свердловской области на модель устойчивого развития», Областного закона о местном самоуправлении.

Материалы диссертации легли в основу ряда специальных учебных курсов в высших учебных заведениях.

Апробация работы. Основные положения и результаты исследования обсуждались на 12 всесоюзных, всероссийских, региональных научных и научно-практических конференциях в Москве, Екатеринбурге, Челябинске, Тюмени, Перми, Омске, Краснодаре, проводившихся в 1992-1998 гг.

По теме диссертации автором опубликовано 33 работы общим объемом 74 п.л.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка источников и литературы и приложений.

Основное содержание диссертации

В первой главе «Формирование основ советской системы государственного управления. 1917-1925 гг.», исследуется процесс создания системы централизованного государственного управления, территориальная организация Советского государства, принципы формирования кадров государственного аппарата, исторические условия применения территориально-рыночной модели регионального управления.

Роспуск Учредительного собрания стал одновременно решающим шагом в становлении государственного аппарата Советской власти. Если до сих пор государственные органы рассматривались как временные, то теперь они получают статус постоянных. Среди высших органов власти верховным учреждением стал Всероссийский съезд Советов, избравший Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК) для повседневной работы. Роль высшего исполнительно-распорядительного органа отводилась Совету Народных Комиссаров, состоявшему из руководителей отраслевых наркоматов. Для управления российской экономикой создавался Всероссийский Совет Народного Хозяйства, исполнявший преимущественно регулирующие функции. Накануне Октябрьской революции на местах существовали городские и земские органы самоуправления, Советы рабочих и солдатских депутатов, Советы крестьянских депутатов, комиссары Временного правительства, органы сословного самоуправления. II Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов утвердил принцип полновластия и единовластия Советов на местах и объявил о ликвидации должности комиссаров Временного правительства. Декретом ВЦИК и СНК от 10 ноября 1917 г. упразднялись все сословия и сословные организации и учреждения. Власть на местах переходила к Советам. Так, за время с 25 октября 1917 г. по 11 февраля 1918 г. Советская власть была установлена в 90 губернских и других крупных городах. Начался процесс слияния Советов рабочих и солдатских депутатов с Советами крестьянских депутатов. Декретом ВЦИК от 24 ноября 1917 г. было установлено право избирателей отзываться своих выборных, в том числе и из местных Советов. Местные Советы создавали свои вооруженные формирования (отряды рабочей милиции), что усиливало их власть.

На Советы и их органы возлагались задачи управления и обслуживания административной, хозяйственной, финансовой, культурно-воспитательной сторон местной жизни. Они наделялись правом издавать постановления, т.е. местные нормативные акты. Советы избирали из своей среды исполнительный орган (исполком, президиум), который должен был обеспечивать выполнение постановлений и всю текущую работу по управлению.

Как только государство взяло на себя функции управления хозяйством, возник небывалый по масштабам и сложности госаппарат. Он сразу проявил тенденцию к бюрократизации и волоките, всегда присущим иерархически построенному чиновничьему аппарату. Судя по выступлениям тех лет, в частности по работам В.И. Ленина, бюрократизм предстал перед руководством нового государства как огромная и трудно поддающаяся описанию и структурированию опасность. К тому же эта проблема не была теоретически разработана ни в марксизме, ни в буржуазной социальной философии (учение М.Вебера об "идеальной бюрократии" имело очень отдаленное отношение к российской реальности). Положение осложнялось острой нехваткой подготовленных кадров, лояльных к новой власти, так что поневоле советский госаппарат заполнялся настроенными враждебно людьми. Встала новая проблема контроля внутри госаппарата (рабочий контроль существовал на частных предприятиях).

Проблема контроля за госаппаратом всегда оставалась сложной, а временами острой, она была предметом многих дискуссий. Впоследствии эффективным (но в длительной перспективе порочным) в решении этой проблемы стал переход к номенклатурной системе формирования госаппарата.

Реальная проблема становления Советского государства состояла в том, что Советы возникали стихийно, без четко очерченных функций и полномочий, на заводах и в деревнях. Мелкие Советы были образцом прямой демократии (например, в фабричный Совет входили все рабочие фабрики). Крупные Советы состояли из представителей граждан или рабочих. Какое-то время такие Советы даже называли "совдепами", в отличие от просто Советов.

Преобразование Советов в систему государственной власти было сложной и совершенно новой задачей. Конституция, которая и должна была эту задачу решить, сумела отразить существующее противоречие и оставить открытыми пути его преодоления: "вся власть" принадлежит Советам, но "верховная власть" - центральным органам, полномочия которых Конституция не ограничила, а лишь иллюстрировала перечнем "вопросов общегосударственного значения". А дальше следовала статья, которая предупреждала, что "сверх перечисленных вопросов ведению Всероссийского съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета подлежат все вопросы, которые они признают подлежащими их разрешению".

Формирующемуся государственному аппарату остро не хватало опытных кадров служащих, поэтому привлечение старых чиновников, в большинстве своем первоначально не принявших Советскую власть, потребовало значительных усилий со стороны большевиков. При этом использовались как методы стимулирования возвращения их на службу,

так и средства насилия и угроз. Именно борьба с саботажем чиновничества стала первым актом деятельности созданных властями органов подавления (Всероссийской Чрезвычайной Комиссии, милиции и др.). Уже в первые месяцы Советской власти сложились характерные черты ее аппарата: отсутствие четкого разделения функций, недостаточный профессионализм в сфере принятия решений, политико-идеологическая направленность деятельности и т.д. До февраля 1917 г. сильных сепаратистских движений, имевших массовую поддержку, в Российской империи не было. Из 160 депутатов IV Государственной думы от национальных районов 150 поддерживали идею "единой и неделимой России". Тенденции ее распада возникли именно с разрушением "центра", с самоликвидацией монархии.

Основы национально-государственной политики Советского государства были сформулированы в "Декларации прав народов России" от 2 ноября 1917 г., в которой закреплялись равенство и суверенность народов России, их право на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельных государств, отмена всех и всяких национально-религиозных привилегий и ограничений, свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России.

Учреждение РСФСР провозглашено 25 октября 1917 г., при этом понятие "федеративная республика" не было разъяснено. В "Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа" уже сказано определеннее: РСФСР "учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик". Если отставить в сторону понятие "свободные нации", то смысл заключается в официальном сопряжении федерализма с национальностью, т.е. "ненациональные" территории из области федеративных отношений исключались. Поскольку национальные образования в составе РСФСР в начале 1918 г. занимали очень небольшое место, речь шла о том, что Россия как федерация на деле представляла собой унитарное государство с этническими автономиями. Термин "федерация" был привлекательным как символ, подчеркивающий отличие нового государства от империи, а кроме того, он был достаточно неясным, что не ограничивало центральную власть в поиске типа новой государственности. Само понятие федерации в начале века было не разработано, оно стало объектом теоретических изысканий лишь после Второй мировой войны, когда и начали складываться нынешние федеративные государства.

В Республике Советов отношения Центра с губернскими Советами не были федеративными, под федерацией понимался, скорее, коммунизм - местное самоуправление. Однако само представление об РСФСР как федерации, включавшей многочисленные национальные автономии, стало стереотипом, который во многом повлиял на дальнейшее государственное

строительство, было положено начало созданию этнополитических территориальных образований.

На раннем этапе развития СССР (до середины 20-х годов) была сделана попытка остановить процесс огосударствления национальностей - кампания, известная как "районирование". Инициатором ее был Госплан (до него - комиссия ГОЭЛРО), задачей - изменение старого административного деления, доставшегося в наследство от Российской империи, в соответствии с задачами хозяйственного строительства и планирования. Побочной задачей было укрупнение территориальных единиц с целью повысить управляемость и снизить затраты на госаппарат.

Попытка деления территории не по национальным границам, а на экономические районы сразу изменила бы административное устройство таким образом, что тенденция к огосударствлению этносов оказалась бы резко ослабленной (предлагалось даже сменить название Совета национальностей на Совет экономических районов). Оказалось, однако, что эта попытка была преждевременной: сопротивление республик (особенно Украины) и автономий было таким сильным, что Госплан потерпел поражение.

Особенностью устройства СССР была так называемая "двухэтажная" федерация в отношении РСФСР. С современной точки зрения, это неувязка чисто формальная, так как РСФСР являлась по сути скорее унитарным государством.

Перечень руководящих должностей в государственном аппарате и общественных организациях, замещение которых производит не начальник данного ведомства, а вышестоящий орган, получил название «номенклатура». Сюда же относится и перечень лиц, которые такие должности замещают или находятся в резерве для их замещения. Понятие «номенклатура» обозначало весь слой госпартократов, так как кандидатуры на наиболее важные должности предварительно рассматривались, рекомендовались, утверждались и отзывались партийными комитетами - от райкома, горкома до ЦК партии.

Формирование номенклатуры как господствующего класса советского общества осуществлялось в три этапа. Сначала происходило создание деклассированной организации профессиональных революционеров - зародыша нового класса. Вторым этапом стал приход этой организации к власти. И окончательной стадией формирования новой управленческой прослойки были кадровые чистки и репрессии 30-х годов.

Организация профессиональных революционеров была слишком малочисленной, чтобы в условиях огосударствления всей жизни, монопольного положения правящей партии в огромной стране обеспечить занятия всех ответственных должностей в стремительно разраставшемся партийном и государственном аппарате. В образовавшийся вакуум в различных звеньях власти рвалась лавина карьеристов. Для того чтобы

иметь шансы на успех, требовалось немного : быть не дворянского и не буржуазного происхождения и вступить в уже победившую и прочно овладевшую властью правящую партию (для молодежи - в комсомол). В качестве революционных заслуг засчитывалось пребывание в годы гражданской войны в рядах Красной Армии, куда были мобилизованы миллионы людей.

Руководители местных учреждений назначались и смещались постановлениями местных парторганов. К тому же по номенклатурам проходили не только государственные учреждения, но и общественные организации: профсоюзы, кооперативные центры и банки и т.п. Назначались не только члены партии, но и беспартийные. По трем номенклатурам проходили только учреждения общесоюзные и только одной республики - РСФСР. Госаппарат РСФСР изначально попал в номенклатуру Молотова - Кагановича потому, что эта республика не имела своей компартии и своего ЦК. Еще одной особенностью номенклатуры, ее стержневым принципом являлась секретность, дезинформация. Экономическая частная собственность была уничтожена, но взамен создана политическая ее форма - абсолютная частная собственность номенклатуры на всю политически важную информацию. С 1932 г. списки номенклатуры становятся предельно секретными и переводятся в текущий архив ЦК.

Таким образом, созданная номенклатурная система явилась основой тоталитарного режима и пронизала все сферы общества. Номенклатура как замкнутая кастовая общность становилась собственником власти, управления, идеологии.

Номенклатурный принцип руководства обществом сложился и окончательно утвердился к концу 30-х годов и с тех пор до конца 80-х лишь модернизировался. С укреплением власти номенклатуры все больше расширялись рамки ее компетенции.

Номенклатурный принцип назначения стал применяться настолько широко, что в 1930 г. Орграспредотдел ЦК партии снова пришлось разделить на два отдела. Оргинструкторский отдел стал вести только партийной номенклатурой, а отдел назначений, состоявший из секторов по отраслям народного хозяйства, занимался формированием номенклатуры в государственных учреждениях и общественных организациях.

Последовавший за революцией период ожесточенной борьбы на время снял с повестки дня вопрос о естественных формах социалистической организации хозяйственной жизни, заставив прибегнуть к предельной централизации власти, к чисто административной, внеэкономической мобилизации всех ресурсов на нужды обороны.

Аппарат ВСНХ представлял собой логическое продолжение развития процесса управления русской промышленностью. И объясняется это не историческими совпадениями, а практически полной идентичностью

парадигм управления народным хозяйством старой и новой власти, базировавшихся на принципах мобилизационного типа развития.

ВСНХ сразу же взял под свой контроль ключевые отрасли народного хозяйства (топливо, энергетику, металлургию) и вскоре стал органом управления всей государственной промышленностью. Однако "командными высотами" его деятельность не ограничилась. От них контролирующая и направляющая сеть стала распространяться вширь и вглубь, постепенно охватывала все народное хозяйство, переходя от стратегического управления к оперативному. Параллельно усложнялась и организационно-хозяйственная структура управления за счет создания отраслевых органов - главков, наделенных широкими полномочиями по текущему контролю за деятельностью предприятий. Наконец, в феврале 1921 г. образовалась Государственная плановая комиссия (Госплан) - орган, который должен был заниматься разработкой народнохозяйственного плана.

Формирование структур управления Уральского региона началось в 1923г., когда Постановлением ЦИК СССР от 3 ноября образована Уральская область в составе бывших Екатеринбургской, Пермской, Челябинской и Тюменской губерний. К периоду 20-30-х годов относится и начало современной экономической истории Уральского экономического региона, анализу которой посвящена обширная литература. Первая советская реорганизация управления казенными и национализированными предприятиями Урала была осуществлена в 1918 г., когда сложилась система двойного подчинения - областному управлению, подконтрольным ему заводским и окружным Деловым советам (территориально - хозяйственный орган власти на Урале) и органу хозяйства в Центре (ВСНХ). Для управления местной промышленностью на Урале были созданы губернские и уездные совнархозы. К концу 1920 г. сложилась ситуация, аналогичная современной: крупная промышленность Урала оказалась в катастрофическом положении, валовой оборот упал до 14% против уровня 1913 г. После окончания гражданской войны была проведена следующая реорганизация управления крупной, средней и мелкой промышленностью Урала - создано Уралпромбюро с подчинением ему губернских совнархозов.

Радикальные преобразования произошли и в промышленности. Главки были упразднены, а вместо них созданы тресты — объединения однородных или взаимосвязанных предприятий, получившие полную хозяйственную и финансовую независимость, вплоть до права выпуска долгосрочных облигационных займов. Уже к концу 1922 г. около 90% промышленных предприятий были объединены в 421 трест, причем 40% из них было центрального, а 60% — местного подчинения. Тресты сами решали, что производить и где реализовывать продукцию; предприятия, входящие в трест, снимались с государственного снабжения и переходили

к закупкам ресурсов на рынке. Закон предусматривал, что "государственная казна за долги трестов не отвечает".

ВСНХ, потерявший право вмешательства в текущую деятельность предприятий и трестов, превратился в координационный центр. Его разбухший за годы "военного коммунизма" аппарат, насчитывавший в 1921 г. почти 250 тыс. человек (при том, что во всей государственной промышленности было занято тогда всего 1,2 млн, а во всем народном хозяйстве — 5 млн рабочих и служащих!), был резко сокращен.

Именно тогда появляется термин «хозяйственный расчет», означающий, что предприятие (после обязательных фиксированных взносов в государственный бюджет) само распоряжается доходами от продажи продукции, само отвечает за результаты своей хозяйственной деятельности, самостоятельно использует прибыли и покрывает убытки. В условиях нэпа, писал Ленин, "государственные предприятия переводятся на так называемый хозяйственный расчет, то есть по сути в значительной степени на коммерческие и капиталистические начала".

Экономический механизм в период нэпа базировался на рыночных принципах. Товарно-денежные отношения, которые ранее пытались изгнать из производства и обмена, в 20-е годы проникли во все поры хозяйственного организма, стали главным связующим звеном между его отдельными частями.

Совершенно новыми оказались в условиях нэпа и экономические функции государства; коренным образом изменились цели, принципы и методы правительственной экономической политики. Если ранее Центр прямо устанавливал в приказном порядке натуральные, технологические пропорции воспроизводства, то теперь он перешел к регулированию цен, пытаясь косвенными, экономическими методами обеспечить сбалансированный рост. Нигде в мире до тех пор подобная задача в таких масштабах не решалась. Ошибки и просчеты были, конечно, неизбежны, но тем ценнее и интереснее для нас сегодня богатейший опыт 20-х годов.

Во второй главе «Эволюция советской системы государственного управления в эпоху «мобилизационного социализма». Середина 1920-х - середина 1950-х годов» изучаются причины и предпосылки огосударствления советской экономики, усиления централизма. В главе раскрывается логика перехода к модели территориального комбината в региональном управлении.

Формирование новой политической системы - процесс достаточно длительный, охватывающий по крайней мере два десятилетия. Многие ее черты проявились уже в самый момент возникновения, в 1917 г., однако окончательно система оформилась к концу 30-х годов. Сегодня мало кто оспаривает утверждение о периоде существования советской системы как о времени диктатуры (чего, кстати, не скрывали сами большевики), но характер этой диктатуры многим видится по-разному, вплоть до особой

формы демократии. Основатель этой системы Ленин трактовал идею диктатуры пролетариата как демократию для большинства народа (трудящихся) и диктатуру - лишь для меньшинства (свергнутых эксплуататоров). Впрочем, Ленин же одним из первых обратил внимание на ряд недостатков нового государственного аппарата, в частности его растущую бюрократизацию, и пытался найти пути реорганизации. Но его оппоненты утверждали (и утверждают), что власть, созданная большевиками, есть одна из самых жестоких форм диктатуры, расходясь лишь в определениях: личная, партийная, тоталитарная и т.п.

Централистская модель утвердилась и во внутреннем устройстве Советского государства. Во-первых, она проявилась в формировании однопартийности в политической системе. Во-вторых, постепенно стало фактом слияние государственного и партийного аппаратов. В-третьих, в связи с расширением функций власти возрастала потребность в значительном государственном аппарате, что стало одной из важнейших причин появления главной опоры формирующегося режима - бюрократии (номенклатуры).

Четвертая особенность функционирования Советского государства заключалась в том, что его настоятельной потребностью было создание мощной системы политических репрессий. Дело в том, что государственная уравнилительно-распределительная система хозяйствования не создает эффективных экономических стимулов производственной деятельности, что вполне отчетливо доказал "военно-коммунистический" период. Соответственно, поддержание производительности на относительно высоком уровне могло достигаться лишь при наличии внеэкономических рычагов. Единственно возможными рычагами в этом случае оказываются сила и страх, обеспечивающие лояльность населения и согласие его на материально не мотивированную трудовую деятельность.

Централизм общегосударственный и партийный, основанный на насилии и страхе, естественным образом получил свое завершение в культе личности.

В 30-е годы завершилось формирование системы государственных органов и учреждений, вплоть до системы должностей и ученых степеней, которая просуществовала до 1989 г.

В 1929-1941гг. изменяются целевые функции Урала. Выдающийся пример - разработка стратегической программы, безусловно превышающей возможности рыночно-конъюнктурного планирования - был представлен в 30-х годах созданием на Востоке второго угольно-металлургического центра СССР - Урало-Кузнецкого комбината (УКК). В региональном управлении реализуется модель территориального комбината. Авторы технико-экономических обоснований комбината рассматривали УКК как огромную по своим масштабам и сложнейшую по

внутренним и внешним связям систему целевого характера. Единой цели были подчинены все отраслевые и территориальные комплексы Урала, Башкирии, северо-восточного Казахстана. В результате были осуществлены радикальное изменение прежней географии производительных сил страны и продвижение их в Сибирь, на Дальний Восток. "Тыловая" специализация Урала сыграла свою роль в победе СССР над германским фашизмом.

Роль Урала определялась, во-первых, работой на общегосударственные цели и интересы СССР, облаченные в коммунистическую фразологию; во-вторых, его характеристиками - географическим положением, природными ресурсами, динамичной реакцией на нужды государства, техническим, трудовым и промышленным потенциалом; в-третьих, системообразующим воздействием на территории восточных регионов страны.

С началом форсированной индустриализации интересы региона утрачивают приоритетность и Урал начинает все больше обеспечивать интересы СССР:

- формируется необходимая вторая металлургическая база страны на востоке - Урало-Кузнецкий комбинат, строится Уралмаш - ускоритель индустриализации всей страны (1933г.), осуществляется электрификация железных дорог, строится Уралвагонзавод (1935г.);
- территориально-рыночная модель развития трансформируется в централизованное административно-политическое управление; собственные интересы региона уходят в тень, проводится административно-территориальная реформа, Уральская область дробится на несколько образований;
- отраслевая структура хозяйства подчинена целям создания военно-промышленного комплекса.

Одна из задач состояла в комплексном развитии региона с преимущественным ростом тяжелой промышленности. Другим серьезным компонентом стала электрификация Урала, которая становилась "первоочередной и не терпящей отлагательства". Создать крупную черную и цветную металлургию на новой технической основе предусматривалось путем строительства мощных заводов и реконструкции действующих. Следующим звеном в цепочке отраслей было машиностроение. Богатейшие месторождения сырья, отходы промышленного производства должны были стимулировать на Урале создание мощной химической промышленности. Широкие перспективы открывались в области топливной промышленности, особенно добычи угля и торфа. Отсутствие коксующихся углей со всей очевидностью показало необходимость кооперации с Сибирью и создания Урало-Кузбасса. В плане подчеркивалось, что различные отрасли промышленности должны

группироваться на основе распределения естественных ресурсов. С учетом наличия полезных ископаемых и территориального размещения производительных сил в Уральском экономическом регионе планом ГОЭЛРО были определены промышленные узлы: Богословский, Верхнекамский, Гороблагодатский, Высокогорский, Екатеринбургский, Златоустовско-Челябинский, Южно-Уральский, Оренбургско-Илецкий, Камышловско-Шадринский, Пермско-Кунгурско-Красноуфимский, Вятский, Камско-Воткинский. Создание их планировалось на базе крупных предприятий (Магнитка, Уралмаш, Челябинский тракторный завод), модернизации старых и превращения их в заводы-комбинаты (Надеждинский металлургический, Березниковский химический и др.). Названные регионы должны были составить основу Уральского территориально-производственного комплекса, который получал развитие в тесной кооперации с экономикой Западной Сибири и всей страны.

В жесткой борьбе сложилась структура управления как результат конструирующей деятельности субъекта власти. Элементами механизма управления были функциональные места в системе управления - должности государственных служащих. Власть складывалась из упорядоченного набора должностей и отношений между ними.

Субординационные связи в политической ветви власти задавались самой иерархией должностей. Координационные же связи осуществлялись Секретариатом ЦК ВКП(б) (высшим органом координирующей деятельности в политической ветви) и через заседания отделов ЦК. Координирующие отношения в рамках ветви политического руководства необходимы были прежде всего потому, что она была сильно разветвлена: руководителю секретариата было субординировано 12 секретарей ЦК, каждый из которых курировал деятельность 3-10 отделов ЦК.

Субординационные связи задавались самой структурой ветвей власти, в то время как координационные связи реализовались в форме коллегий, президиумов, заседаний. Общего координационного органа для всех структурных единиц контрольной ветви власти не было. В какой-то степени координирующие функции осуществлялись в таких органах, как сессии Верховного Совета СССР, принимающие или отменяющие законы и нормы.

Координационные связи на высшем уровне формировали структуру из административной, политической, представительной и контрольной ветвей. Высшим координирующим органом для всех ветвей было Политбюро ЦК ВКП(б), образованное высшими руководителями всех ветвей власти, кроме контрольной. Это отражало роль права и правоохранительных органов в функционировании системы управления обществом. Координирующая роль Политбюро ЦК ВКП(б), если говорить о тактике управления, осуществлялась Пленумом ЦК ВКП(б), в работе которого принимали участие высшие руководители государства и партии,

а также руководители республиканских и областных парторганизаций, деятели науки и культуры.

Области (края) как территориально-административные единицы были в структуре РСФСР, Казахстана, Узбекистана, Украины, Белоруссии, Таджикистана, Киргизии. В других союзных республиках этот блок макроструктуры отсутствовал, и районы непосредственно были подчинены республиканским органам власти. Система управления в этом блоке принципиально отличалась от описанных выше уровней управления. На уровне страны в целом и союзной республики ветви власти были структурно разделены, хотя по функциям административная и контрольная ветви пересекались. В системе управления областью (краем) происходило дальнейшее ветвление административной, представительной и контрольной ветвей с последующим их слиянием в специфические для этого и нижележащих уровней комплексные ветви власти.

Административная ветвь на уровне области (края) включала предприятия союзного и республиканского подчинения, которые не были связаны никакими координационными отношениями с местными органами власти. Влияние на их деятельность могли оказывать лишь органы политического управления - обкомы (крайкомы) ВКП(б). Предприятия и организации областного подчинения, вопреки своему названию, имели двойное подчинение: исполкомам местных Советов депутатов трудящихся и республиканскому наркомату. Строгость и линейность субординационных отношений административной ветви сохранялись только для предприятий союзного и республиканского подчинения. Для предприятий же областного подчинения была характерна принадлежность к гибридной ветви власти, образовавшейся в результате слияния элементов административной и представительной ветвей.

Эволюцию на уровне области претерпевали и подразделения наркоматов и ведомств, выполняющие контрольные функции. Рассмотрим пример контрольно-ревизионного управления Наркомата финансов. В структуре Наркомата контрольно-ревизионная служба представляла собой самостоятельное подразделение, возглавляемое заместителем наркома. В областном блоке контрольно-ревизионная функция существовала в виде структурного подразделения исполкома областного Совета - контрольно-ревизионного управления со своей структурой управления, начальником, первым заместителем начальника и заместителями. Субординационные связи в контрольно-ревизионном управлении по административной линии замыкались на заместителя наркома финансов республики, по представительной - на заместителя председателя исполкома, курирующего финансы. Поэтому можно говорить о формировании на уровне области еще одной специфической ветви власти - контрольно-исполнительной. Эта ветвь формировалась следующим образом: сначала представительная ветвь делилась на две ветви - исполнительную и собственно представительную.

Одновременно административная ветвь раздваивалась на линию организаций республиканского и союзного подчинения и на линию организации областного подчинения. В дальнейшем представительная ветвь сливалась с административной, осуществлявшей контрольные функции, с образованием контрольно-исполнительной ветви власти областного уровня макроструктуры.

Как выглядели на областном уровне отношения управления, специфичные для СССР в целом? Начнем с административной ветви, представленной предприятиями союзного и республиканского подчинений. Субординационных связей у них на областном уровне не было. Руководители предприятий непосредственно подчинялись заместителям союзных и республиканских наркоматов. Первые заместители руководителей предприятий и организаций были подчинены руководителям предприятий. Этим, собственно, и исчерпывались субординационные отношения в административной ветви на уровне области. Никакого координирующего органа для предприятий и организаций союзного и республиканского подчинений на областном уровне не было.

Ветвь политического руководства на уровне области не отличалась принципиально от высших уровней управления. Ее возглавляли первый секретарь обкома (крайкома) партии, которому были подчинены секретари обкома, заведующие отделами, их заместители и инструкторы. Субординационные связи задавались самой иерархией должностей, координационные реализовывались в форме заседаний секретариата партийного комитета.

Представительная ветвь возглавлялась председателем обл(край)исполкома, которому были подчинены первые заместители, заместители и начальники отделов и управлений. Последние, как уже подчеркивалось, в рамках административной ветви были подчинены соответствующим министерствам и ведомствам. Функциональные места в представительной ветви, которые занимали начальники отделов и управлений облисполкомов, тождественны местам председателей постоянных комиссий и членов постоянных комиссий областного Совета народных депутатов.

Субординационные связи в представительной ветви определялись отношениями между председателем исполкома и его заместителями, а также начальниками отделов и управлений. В то же время депутаты областного Совета, члены постоянных комиссий и их председатели номинально обладали представительной властью: их коллегиальные решения были обязательны для исполнения функционерами представительного аппарата. Однако из-за того, что функционеры аппарата в то же время были и депутатами (и членами постоянных комиссий, и их руководителями), возникала весьма неопределенная ситуация

консолидации исполнительной и представительной властей у функционеров административно-исполнительной ветви. Выборные лица, выдвигающие и принимающие законодательные инициативы, обязаны были по должности их исполнять.

Координационные связи в представительной ветви были организованы как заседания исполкома областного Совета и его постоянных комиссий. Однако совмещение выборных и исполнительских должностей приводило к тому, что координирующие органы просто одобряли решения, принимавшиеся этими же функционерами, но в другой роли.

В контрольной ветви власти областного блока точно так же, как и в административной ветви в целом, можно было выделить линию организаций союзного и республиканского подчинений, таких как прокуратура, народный суд, народный контроль, Государственный арбитраж, представленных вполне самостоятельными областными подразделениями. Министруктура в этом случае аналогична республиканскому и союзному уровням. Контрольный орган возглавлял первый руководитель (областной прокурор, председатель народного суда, государственный арбитр, председатель комитета народного контроля), которому были подчинены первые заместители и заместители.

Высшим координирующим органом управления на уровне области являлся Совет народных депутатов, который на своих сессиях и заседаниях направлял деятельность административно-исполнительной, контрольно-исполнительной и собственно представительной ветвей. Однако у Совета народных депутатов, как правило, не было возможности направлять деятельность руководителей предприятий и организаций и контрольных органов общесоюзного и республиканского подчинения (хотя обычно эти руководители были членами областного Совета).

Можно сказать, что для представительного управления реальность государственного устройства как бы раздваивалась на управляемую им и на ту, что управляется более высокими уровнями иерархии. Можно даже предположить, что формирование административно-исполнительской и контрольно-исполнительной ветвей во многом было связано с борьбой областей как субъектов управления с государством за толику власти над собственной территорией. В результате области и края как бы присвоили себе (отняв у административной ветви) отдельные виды производства и ведомственного контроля, а также значительную часть институтов распределения.

Представительная ветвь, осуществлявшая контроль за административно-исполнительной и контрольно-исполнительной, - вот собственно Советская власть в областном блоке макроструктуры. Эта власть имела собственное производство, институты распределения и

собственные законы, соблюдение которых она контролировала через ведомственные контрольные службы.

В этих условиях была уникальна координирующая функция политической ветви управления. Бюро обкома партии - единственный координирующий орган, интегрировавший административную, представительную (с ее модификациями) и контрольную ветви в единую систему управления областью. Политическая ветвь - единственная из всех сохраняла инвариантную министртуру и прямые связи с высшими уровнями управления. Это давало возможность политическим руководителям подчинять интересы предприятий и организаций союзного и республиканского уровня интересам территорий. В состав бюро обкома партии входили секретари обкома, некоторые заведующие отделами, руководители представительной ветви, комитета народного контроля, руководители главков или особо крупных предприятий союзного и республиканского подчинений. Решения этого координирующего органа управления были обязательны для исполнения под угрозой исключения из партии.

Бюро парткомитета и исполком Совета осуществляли оперативную координацию деятельности ветви управления, в то время как пленумы парткомитета и сессии Советов народных депутатов координировали управления в более длительные промежутки времени. Они собирались два раза в год и определяли перспективу и цели социально-экономического развития территории. Стратегически наиболее важным координирующим органом управления выступала партийная конференция, определявшая состав партийного комитета и решавшая задачи, которые не могли быть поставлены в рамках текущей деятельности системы управления.

Вытеснение из народного хозяйства негосударственных укладов привело к фиксации в нем одного собственника - государства. Это превратило народное хозяйство в «единую фабрику», а управление производством на ней стало одной из главных функций государства. Региональная политика неизбежно замкнулась на проблемах «размещения производительных сил».

В период социалистического строительства действия правительства и колоссальные усилия народа были направлены на преодоление разрыва в развитии между СССР и развитыми странами мира.

Результатом региональной политики Советского государства в предвоенный период стало создание мощного производственного потенциала Уральского региона. Гипертрофированное развитие черной металлургии способствовало росту обрабатывающих отраслей, особенно машиностроения и металлообработки. В 1941-1945 гг. роль Урала как «опорного края державы» в полном объеме осуществляется в Великой Отечественной войне:

- реализуется индустриальный и военно-промышленный потенциал Урала в победе над гитлеровской коалицией и в переделе большого пространства Евразии в пользу антигитлеровской коалиции во главе с СССР;
- региональные интересы Урала отождествляются с государственно-стратегическими интересами СССР, Урал становится значимым инструментом СССР в поддержании мирового баланса сил;
- у населения, политической, промышленной и культурной элит формируются военно-патриотический менталитет и убеждение в экономической незыблемости Урала;

Специализация, кооперирование и комбинирование в промышленности как форма организации индустриального региона получили развитие в «Генеральном плане развития Большого Урала», первом и втором пятилетних планах. Их реализация происходила в условиях формирования отраслевого подхода к управлению народным хозяйством, централизованного распределения ресурсов из-за их острейшего дефицита и директивно-приказных методов работы. Однако эти методы уже не могли быть эффективными при достижении большой степени сложности структуры народного хозяйства, и уже на XVIII съезде ВКП(б) встал вопрос о переходе к модели комплексного развития территориальных социально-экономических систем.

В третьей главе «Региональное развитие страны в 1950-е - 1980-е годы» исследуется переход к модели территориально-производственного комплекса в региональном управлении, роль Урала в реализации целевых государственных программ регионального развития, причины нарастания кризисных явлений в системе регионального управления.

С 1953 г. начался новый период в развитии страны. Он оказался самым трудным и завершился уничтожением как СССР и его государственной системы, так и созданного этим государством жизнеустройства (этот процесс еще не вполне завершен). Этот период делится на три этапа, которые частично перекрываются во времени и имеют условные названия:

- реформы Хрущева и "оттепель" (1953-1964 гг.);
- период застоя (1965-1985 гг.);
- перестройка (1985-1991 гг.).

Все эти периоды отражают крупные социально-философские доктрины, тесно связанные с мировыми процессами и с переменами в общественной мысли. Суть их выражается не в зигзагах, дефектах личностей или ошибочных решениях. Каждый этап имел свой вектор и был крупным, важным для мира и опасным для России экспериментом.

Установление жесткой ведомственной иерархии в управлении народным хозяйством предопределило цели регионального развития на

длительный исторический период. Они носили исключительно производственно-технологический характер, т.е. состояли в решении проблем развития производства в рамках единого организма. На первый план в связи с увеличением масштабов экономики выдвинулось расширение источников поступления ресурсов в народнохозяйственный комплекс путем освоения новых территорий. Население регионов рассматривалось как один из видов ресурсов, необходимых для реализации программ. Соответственно социальные цели региональной политики имели сугубо подчиненное значение. Для оптимизации структуры отношений государство предпринимало попытки совершенствования управления народнохозяйственным комплексом, активизации региональных интересов через расширение материальных стимулов в производстве и распределении. В означенный период использовались разные комбинации сочетания государственных и региональных интересов, однако при общественной собственности на средства производства очень трудным делом оказалась попытка активизировать региональные интересы.

Укрепление материально-технической базы уральской экономики в годы Великой Отечественной войны и первой послевоенной пятилетки закрепило роль региона как ведущего центра тяжелой индустрии. В связи с этим не могло не состояться возвращение к идее **комплексного развития экономики регионов**, провозглашенной на XVIII съезде ВКП(б).

Уральской экономике отводилось важное место в народнохозяйственных планах пятой и шестой пятилеток, ориентированных на комплексное развитие территорий. В 50-е годы сохранялся курс на преимущественное развитие отраслей, производящих средства производства. В эти годы рост экономики Уральского региона отвечал задачам:

- обеспечения материальной базы для осуществления научно-технической революции;
- создания условий промышленного подъема стран социалистического блока;
- тиражирования индустриальных технологий внутри страны в процессе реализации политики «рационального размещения производительных сил».

Изменение статуса и места СССР в мировом сообществе привело к необходимости внесения корректировок в региональную политику. Значительное увеличение пропорций народного хозяйства для материального обеспечения геополитических целей и интересов страны требовало оптимизации процессов регионального развития.

В региональной политике в 50-е годы происходит переориентация на **модель территориально-производственных комплексов**. Эта модель обеспечивала сокращение издержек производства, рационализировала

загрузку транспорта, активизировала интересы местных сообществ в достижении народнохозяйственных результатов. Планы пятой и шестой пятилеток составлялись с использованием методологии комплексного развития производства в рамках территориальных образований.

Переход на новую модель региональной политики (осуществление специализации и кооперации, решение проблем комбинирования и концентрации производства в пределах территориальных образований) повлек за собой реформу управления народным хозяйством, *смыслом которой стало сочетание отраслевых и территориальных принципов с частичным воспроизведением опыта 20-х годов*. В мае 1957 г. Верховный Совет СССР принял закон о реорганизации управления промышленностью и строительством по территориальному признаку через советы народного хозяйства. В области государственного устройства попытка радикальной "десталинизации" свелась к резкой децентрализации и разделению всей системы управления.

Разделение управления хозяйством влекло и разделение органов власти. В 1962 г. в большинстве краев и областей было создано по два Совета депутатов трудящихся - промышленный и сельский, что нарушало один из основных принципов Советов - единство их системы. Одновременно была разделена и "тень" Советов - партия (созданы городские и сельские обкомы). Это было, видимо, не столько отрицанием самого типа партии и власти, сколько непониманием, представлением о государстве как "машине", которую можно произвольно перестраивать.

На Урале были образованы Свердловский, Челябинский, Пермский, Оренбургский, Курганский и Удмуртский экономические административные районы. Ослабление централизованного управления народным хозяйством в этот период не сопровождалось оптимизацией административно-территориального деления, т.е. не предполагалось воспроизвести в новых условиях соединение политического и хозяйственного руководства региональным развитием.

Опыт организации управления промышленным производством в рамках территориальных образований в рассматриваемый период заслуживает самого пристального внимания. Практическая потребность налаживания внутри современной системы государственного управления промышленностью межотраслевых взаимосвязей как при решении крупных комплексных народнохозяйственных проблем, так и при создании рациональной и сбалансированной территориально-производственной инфраструктуры требует изменения сложившейся точки зрения на реформу 1957 г., тем более, что задача сочетания отраслевого и территориального принципов в управлении народным хозяйством остается ключевой теоретико-организационной и практической проблемой и на современном этапе.

В отношении к опыту управления промышленностью через советы народного хозяйства наблюдается существенный сдвиг от радикального отрицания (неприятия) к пониманию проделанной в период 1957—1964 гг. работы. Негативные оценки имели место особенно на начальном этапе организационного строительства системы ведомственно-отраслевого управления. Подобное восприятие итогов реформы 1957 г. в определяющей степени было продиктовано, с одной стороны, конъюнктурными политическими соображениями, а с другой — весьма завышенными ожиданиями от предстоящих отраслевых преобразований в системе управления промышленностью. Вместе с тем имело место и обратное — переоценка организационного потенциала системы управления промышленностью, основанной на территориальном принципе, как это реализовывалось в 20-е годы. В основе данного понимания лежало представление, согласно которому реформа 1957 г. не была завершена и как следствие не раскрыла своих внутренних, изначально заложенных в ней возможностей. Это представление имеет под собой известные основания, однако было бы не вполне корректно списывать все на исходную ситуацию, обстоятельства, лежащие вне содержания исходных условий и структурной логики развития системы Советов народного хозяйства. Обе позиции неверны по существу.

Реформа управления 1957 г. с самого начала носила ограниченный характер. Она была сугубо административной, не вносила качественных изменений в экономические условия хозяйствования, планирования, управления производственной деятельностью промышленных предприятий. Более того, вопрос изменения их роли и положения в системе планового руководства промышленностью по существу и не стоял в повестке дня. Это далеко не случайно. Весь предшествующий опыт хозяйствования и исходная, официально принятая идеология организации управления народным хозяйством исключали в тот период постановку проблемы сочетания централизованного планового руководства и экономической самостоятельности промышленных предприятий. Хозяйственный механизм реформы 1957 г. не только воспроизвел сложившийся и ранее отработанный административный механизм, но и усилил все его качественные параметры — адресное директивное планирование, фондирование материально-технических ресурсов и их централизованное распределение, административное (внедоговорное) прикрепление производителей и потребителей, административное ценообразование, бюджетное финансирование как текущей деятельности промышленных предприятий, так и процесса воспроизводства их основных фондов.

Фактически имела место не реформа системы государственного управления промышленностью в целом и ее основных институтов, а

формальная, организационно-структурная перестройка аппарата государственного управления. Очевидно, что это далеко не одно и то же.

Принципиальное отличие идеологии административной реформы 1957 г. от идеологии последовавшей хозяйственной реформы 1965 г. состояло не в том, что в рамках первой была обоснована модель территориального управления, а в рамках второй — модель отраслевого управления. И в том и в другом варианте исходный, организующий стержень в механизме управления занимало централизованное плановое руководство народнохозяйственным комплексом страны. В этом смысле обе модели были однородны, относились к одному директивно-централизованному типу. Все дело в специфике подходов к решению организационно-хозяйственных проблем. Реформа 1965 г. была построена на идее *экономической централизации* — сочетании централизованного планирования и хозяйственной самостоятельности промышленных предприятий. В свою очередь в реформу 1957 г. была заложена другая, прямо противоположная идея *административной децентрализации* — перемещение функций оперативного руководства на уровень специально образуемой для их реализации управленческой надстройки в лице советов народного хозяйства. Именно это обстоятельство и позволило квалифицировать данную реформу как преимущественно административную. На практике она свелась к серии формально-структурных реорганизаций, движимых логикой собственного, внутриаппаратного развития.

Переход к организационным формам управления по территориальному принципу, разумеется, не снимал проблему пропорционального и сбалансированного развития как народнохозяйственного комплекса страны в целом, так и составляющих его отдельных отраслевых комплексов. Отраслевой разрез в развитии экономики должен был обеспечиваться через механизм централизованного планирования.

Территориальная модель хозяйственного управления в ее совнархозовском варианте в том виде, как она складывалась на завершающем этапе своего существования, все в большей степени превращалась из фактора развития экономики в фактор ее торможения. «Цена» бюрократических решений, вырабатываемых внутри совнархозовской системы, и «потребительная стоимость» ее конечных результатов становились несоизмеримыми.

Многоступенчатая, весьма дифференцированная по функциям и уровням управления схема отношений между составными частями — планово-регулирующими, координационными и оперативными — трансформировала постепенно систему СНХ. По мере наращивания звеньев и уровней она превращалась в неуправляемый бюрократический организм, утрачивавший общественный смысл собственного

существования. Принятые в рамках сохранявшейся административной системы управления и планирования главным образом формально-структурные решения, направленные на ее консервацию, не затрагивали исходных элементов административного механизма и режима хозяйствования.

В итоге организационная ситуация отражалась на эффективности деятельности отдельных промышленных предприятий и организаций. Именно на уровне конкретных промышленных объектов, где плано-организационная неупорядоченность управления проявлялась наиболее очевидно, начали постепенно конституироваться организационные формы, снимавшие в какой-то мере все расширявшееся противоречие между предприятиями, потребностями хозяйственного развития и управленческой надстройкой. Такими формами стали отраслевые производственные объединения. Несмотря на то, что образование данных звеньев в условиях территориальной системы управления промышленностью было заключено в рамки экономических районов, их появление означало определенный сдвиг в совнархозовской системе. Структурные изменения начались не только в управленческой надстройке, но и в хозяйственных звеньях, т. е. стали постепенно охватывать всю систему хозяйственного управления в целом. Процесс административной централизации был, таким образом, частично уравновешен процессом производственно-хозяйственной кооперации. Создание производственных отраслевых объединений на завершающей стадии организационного развития совнархозовской системы было интересным, но не реализованным в полной мере опытом хозяйствования.

Вместе с тем опыт развития СНХ - это преимущественно опыт развития административной системы хозяйственного управления. Деление отрасли промышленности между экономическими административными районами и как следствие - необходимость формирования разветвленной организационной структуры и дополнительных звеньев в виде отраслевых и производственных государственных комитетов существенно осложняли выполнение и управленческих, и хозяйственных задач, возникших на рубеже 1950 - 1960-х годов. К этому времени наметилось существенное отставание отечественной экономики от стандартов мирового хозяйства. *Страна не вписалась своевременно в орбиту мирового хозяйства. Понадобилось вновь жестко централизовать ресурсы и направить их на реализацию общегосударственных целей и интересов.*

В 1960 - 1970-е годы происходит уточнение функций Уральского региона. Он рассматривался основной базой:

- для создания условий наращивания экспортного потенциала страны;

- материально-технического обеспечения целевых программ освоения ресурсов Сибири и Дальнего Востока;

- проведения широкомасштабной реконструкции и модернизации действующих производств.

В 1960-е годы Уралу отводилась важная роль в решении общегосударственной задачи развития производительных сил, наращивания материально-технической базы производства, совершенствования структуры народного хозяйства. Особенно важным было более полное и эффективное использование созданного производственного потенциала для технического обеспечения создания новых предприятий и реконструкции действующих в обширных восточных регионах, формирования мощной экспортной базы.

Этапами в развитии народного хозяйства стали семилетний план на 1959—1965 гг. и восьмой пятилетний план на 1966—1970 гг. Следует отметить, что основные из поставленных в этих планах задач в значительной мере удалось решить.

Возросшие масштабы индустрии, рост технического уровня ее отраслей настоятельно требовали совершенствования управления народным хозяйством. По Постановлению ЦК КПСС и Совета Министров 26 апреля 1961 г. «Об экономическом районировании и организации советов по координации и планированию в крупных экономических районах» был создан Уральский совет по координации и планированию работы совнархозов (Уралплан). Последний рассматривал основные проблемы комплексного развития промышленности, строительства, транспорта Западно-Уральского, Средне-Уральского и Южно-Уральского совнархозов, разрабатывал рекомендации и предложения по наиболее эффективному использованию природных богатств, производственных фондов и трудовых ресурсов Урала. Подготовленные рекомендации после детального обсуждения в обкомах КПСС, облисполкомах, совнархозах передавались на рассмотрение в Госплан, Советы Министров РСФСР и СССР.

В 1962 г. было проведено экономическое районирование страны. В Уральский экономический район (УЭР) вошли Курганская, Оренбургская, Пермская, Свердловская, Тюменская, Челябинская области и автономные республики - Башкирская и Удмуртская. Укрупнены совнархозы. В УЭР создано три совнархоза: Западно-Уральский (Пермская область и Удмуртская АССР), Средне-Уральский (Свердловская и Тюменская области), Южно-Уральский (Курганская, Оренбургская и Челябинская области). В 1963 г. из УЭР была выделена Башкирская АССР, которая вошла в Поволжский район, а Тюменская область в 1966 г. стала составной частью Западной Сибири.

Однако народнохозяйственные трудности и неадекватность схемы управления с использованием территориальных принципов программно-целевой модели достижения общегосударственных целей в региональном развитии привели к тому, что в 1965 г. началось воссоздание отраслевой структуры управления народным хозяйством. Сентябрьский (1965 г.) Пленум ЦК КПСС разработал меры по изменению схемы управления промышленностью, совершенствованию планирования и усилению роли экономических стимулов в промышленном производстве.

В промышленности Урала, как и во всей стране, началось осуществление хозяйственной реформы. В январе 1966 г. совнархозы были ликвидированы, управление промышленностью и строительством стало осуществляться по отраслевому принципу - через соответствующие министерства и ведомства. Расширились права предприятий в проведении технической политики, в выборе наиболее рациональных путей выполнения народнохозяйственных планов, появилась возможность шире использовать систему материального стимулирования. Административно-территориальное деление страны осталось неизменным. Даже не обсуждался вопрос о возможности совмещения границ экономических районов и административных единиц.

С воссозданием центрального управления народным хозяйством был упразднен Уралплан. В новых условиях повысилась роль и ответственность обкомов КПСС и облисполкомов за решение вопросов комплексного развития экономики региона. Хозяйственная реформа на Урале осуществлялась под постоянным руководством и контролем Совета Министров СССР, Госплана СССР, местных партийных и советских органов.

Уральский регион на новой стадии развития реализовал свою функцию «региона для страны», крупного технологического донора для освоения восточных районов. В то же время огромная территория, большое разнообразие экономических и природно-климатических условий в Уральском регионе определили специфику размещения производительных сил и экспортной базы. Западный Урал должен был играть ведущую роль в экспорте топливно-энергетических ресурсов и металлургического сырья, Средний Урал - в вывозе продукции лесной и деревообрабатывающей промышленности, цветной металлургии. На Южном Урале, наиболее выгодно расположенном по отношению к рынкам стран Азии, предполагалось развивать экспортное производство по широкой номенклатуре товаров.

Цели, обозначенные стратегией регионального развития Урала, достигнуты с серьезной структурной деформацией. Роль региона в экономике страны и обеспечении ее экспортной составляющей многократно возросла, тогда как сохранялось содержание хозяйственной деятельности - добыча и вывоз богатейших минерально-сырьевых, лесных

и горных ресурсов. Структура экспортного производства сместилась в сторону первичных и промежуточных стадий, связанных с добычей и переработкой природного сырья. Круг замкнулся, а хозяйство страны, односторонне участвовавшее в международном разделении труда, увеличило свое отставание от мирового рынка.

В 80-е годы была предпринята попытка в реализации региональной политики опереться на интересы предприятий в регионах. С этой целью в 1979–1987 гг. осуществлялись меры по существенному изменению хозяйственного механизма с выделением приоритетов интересов предприятий. Существовавший хозяйственный механизм в его территориальном разрезе сложился исторически при значительном преобладании административных методов планирования и управления народным хозяйством над непосредственным взаимодействием территориальных систем. Одним из важнейших элементов этого механизма были цены, нормативы эффективности, плата за ресурсы и т.п., не приспособленные для сопоставления экономической эффективности различных регионов.

Одним из основных направлений совершенствования хозяйственного механизма в нашей стране как раз и являлось расширение сферы действия экономических нормативов и стимулов. Однако следует понимать, что это был процесс постепенный, он требовал определенного времени, особенно в сфере территориального планирования и управления народным хозяйством страны.

Набор кризисных проблем не оставлял времени для «мягкого», поэтапного перенесения перераспределительных функций с уровня государства на региональный и уровень субъектов хозяйственной деятельности.

Государство, опираясь на рычаги ведомственно-отраслевого управления, использовало природные богатства региона для поддержания статус-кво и столь своеобразного погашения кризиса в стране. На Урале практика перераспределения средств, иными словами, материального поощрения производства с очень низкой общественной значимостью, породила серьезные экономические и социальные трудности, противоречила принципам социальной справедливости.

Вероятнее всего, сложившиеся в прошлом тенденции регионального развития Урала имеют характер долговременного действия. И в обозримой перспективе сохранятся сырьевая направленность экспорта и преобладание производств добывающей промышленности.

Последняя четверть века показала утопичность надежд на стабильный и прочный экономический подъем, опирающийся на методы «экономического скачка». Так же, как индустриализация в 30-е годы,

основанная практически целиком на импорте обрабатывающей промышленности, “генеральная перспектива” 60-70-х годов не привела к ожидаемым результатам. Попытка обеспечить экономический подъем и решение социальных проблем путем получения средств от вывоза природных богатств обернулась иждивенческой психологией задействованных в производстве людей, вызванной эффектом “нефтедолларового существования”.

В 70-е годы произошло соединение ведомственности с местничеством - сплочением руководителей госаппарата и хозяйства региона в конфликте интересов с Центром и другими регионами (другой тип субоптимизации исходя из региональных критериев). В тех регионах, которые были национально-государственными образованиями (союзных и автономных республиках, областях и округах), местничество принимало национальную окраску. Образование региональных элит, включающих в себя и работников аппарата ведомств, и работников местных органов власти, породило новый тип политических субъектов - номенклатурные кланы.

При послевоенном восстановлении народного хозяйства и последующем его развитии был взят курс на восстановление и развитие основных сложившихся хозяйственных пропорций. Возникающие проблемы решались не через приведение в соответствие с законами регионального развития региональной политики, а через административные импровизации в сфере сочетания элементов отраслевого и территориального управления, расширения прав и интересов предприятий как возможных субъектов регионального развития.

Не сумев создать механизм по внедрению в производство достижений НТП, страна по темпам развития и структуре производства стала быстро отставать от высокоразвитых стран, хотя смогла накопить мощный научный потенциал.

Постепенно усиливалось отставание СССР в развитии инфраструктуры. Предпринятые в годы перестройки реформы по ослаблению государственного управления регионами и внедрению элементов рыночных отношений высветили несоответствие существовавшей в СССР структуры народного хозяйства рыночному механизму функционирования экономики. Остро встал вопрос об источниках государственных доходов, обострилась проблема разделения власти между Центром и периферией. Сложившаяся система регионального управления и развития народного хозяйства вступила в стадию распада.

В четвертой главе «Реформы регионального управления 1980 - 1990-х годов» изучаются изменения в практике регионального управления,

противоречия и диспропорции в региональном развитии, роль региональных элит в формировании новой российской государственности.

В России и за рубежом уже накоплен большой исследовательский материал о перестройке, и хотя в нем есть много «белых пятен», некоторые общие выводы уже проявились. С точки зрения истории регионального развития страны, они таковы:

- перестройка относится к категории «революций сверху». В них назревавший кризис легитимности государства, грозящий перераспределением власти и богатства, разрешается действиями правящей прослойки через государственный аппарат;
- перестройка завершилась глубокими изменениями политической системы, общественно-экономического строя, национальных отношений, образа жизни и культуры всех граждан и народов СССР. Она привела к кардинальному изменению геополитической структуры мира и породила мировые процессы, далекие от завершения. Таким образом, по своим масштабам перестройка - явление всемирно-исторического значения;
- первый этап перестройки (до непосредственного демонтажа структур Советского государства) представлял собой «революцию в сознании».

Фактически начиная с 1986 г. центральный аппарат управления хозяйством был недееспособен. Будучи управляющим почти всего хозяйства страны (единого концерна), Советское государство через план поддерживало баланс между производством, потреблением и накоплением. Распределение ресурсов между отраслями и предприятиями регулировалось планом и ценами. В решениях XXVII съезда КПСС и утвержденном затем Государственным пятилетним плане на 1986-1990 гг. нет и намек на отступление от этих принципов. Подтверждено продолжение больших межотраслевых государственных программ - продовольственной и энергетической. Общественная собственность была экономической основой и условием Союза. Приватизация промышленности с неизбежностью вела к разделению Союза, и наоборот, раздел общего достояния сразу должен был создать межнациональные противоречия. В СССР даже в период становления сплоченных национальных элит (70-е годы) не было еще реальных националистических движений, так как в главной сфере хозяйства - материальном производстве - межэтнической конкуренции не существовало. Но она уже была в сфере распределения, управления и интеллектуальной деятельности, и как только был декларирован "переход к рынку" и возникла перспектива приватизации, республиканские элиты в короткие сроки создали

националистическую идеологию и внедрили ее в сознание соплеменников. В этом они получили поддержку влиятельных идеологов перестройки в Центре. Идея демократии была прямо ассоциирована с национализмом. Это сразу многократно увеличило угрозу для СССР, так как сепаратизм соединился с подрывом государства изнутри.

В течение 1992 - 1995 гг. процесс формирования новой российской государственности претерпел большую динамику в его высшем звене, тогда как формирование взаимоотношений по линии "Центр - регионы" заметно отстало.

Отсутствие ясности во внутреннем положении сказывалось и на внешней политике России. Неопределенность положения после развала СССР, инерция противоборства с союзным Центром и нечеткость внутренних целей затруднили определение национальных государственных интересов страны. Поэтому на первых порах во внешней политике прослеживается стремление проводить линию на тесное сближение со странами Запада. Лишь постепенно начинает осознаваться необходимость формирования самостоятельной внешней политики, опирающейся на ясное понимание места в мире, занимаемого Россией. Все более отчетливой становится противоположность интересов России и НАТО, все яснее осознается значимость восстановления активных и прочных связей с республиками бывшего СССР. В то же время, процесс самоопределения России в мире не получил окончательного завершения.

Российская государственность в начале 90-х годов начала приобретать все более определенные формы, однако предстоит еще весьма длительный процесс завершения становления нового государства. Вместе с тем происшедшие с начала перестройки преобразования столь глубоки, что носят необратимый характер. Тем самым в конце XX в. Россия вступила в новый этап развития государственности.

С началом рыночных преобразований государство освободилось от функции управления производством. Даже по отношению к государственному сектору оно выступает в роли владельца, а не управляющего, определяя только общие направления его функционирования.

Постепенно стал складываться интерес населения региона как субъекта экономической деятельности. И этот интерес оказался приоритетным. Но процесс рыночного реформирования хозяйства находится в стадии развития, и логика формирования интересов частных, коллективных и корпоративных не может быть понята без характеристики нового субъекта регионального развития. К тому же возникла острая необходимость в разработке адекватной изменившимся условиям региональной политики.

В начале 90-х годов, особенно в результате введения свободного рыночного ценообразования, либерализации торговли и отмены государственного контроля за поставками и распределением большинства видов продукции, начала активной приватизации, сами рыночные реформы оказались толчком к разрушению прежнего хозяйственного механизма. Переход к рынку и теоретически и практически невозможен без этого разрушения, первоначально усиливающего тот кризис, для преодоления которого были начаты реформы.

Дестабилизирующее действие реформ и резкого сокращения государственного вмешательства в социально-экономические процессы неизбежно сохраняются до “запуска” в экономике рыночных механизмов и соответствующей им экономической политики государства. Наиболее болезненной дестабилизация первого этапа реформ стала для таких регионов, как Урал, бывших в старой системе приоритетными для государственного регулирования и программ

Начиная с эпохи “великих” переломов индустриализации экономика административных формирований Урала сознательно и планомерно воспроизводилась и росла как индустриальная, причем в одностороннем, рафинированном виде: по узко понятым американско-германским технологическим моделям конца девятнадцатого века. Вторая мировая война и геополитические факторы противостояния “Восток” - “Запад” привели к закреплению приоритетов развития сырьевых и базовых отраслей в результате масштабных эвакуаций и нового строительства.

К началу 90-х годов базовые отрасли региона охватил комплексный кризис. Внешне он носил характер обвального спада производства. Толчком к нему стали разрушение хозяйственных связей между регионами и предприятиями, сокращение государственного распределения ресурсов, которые всегда приоритетно направлялись в базовые отрасли, распад системы централизованного снабжения. Уже с самого начала постепенных и непоследовательных рыночных реформ выяснилось, что базовые отрасли и территории, на которых они сконцентрированы, наиболее тяжело вписываются в более свободный рыночный механизм, порождая соответствующие социально-политические проблемы.

Прежде, когда государство было всепильным посредником при распределении ресурсов, односторонность экономики уральской провинции немногим бросалась в глаза как жесткий кризисный фактор. Государство распределяло продукцию базовых отраслей, обеспечивая взамен на определенном уровне производство - ресурсами, социальную сферу - продовольствием, товарами и услугами. Более того, так как государство выступало единственным крупным инвестором, своим экономическим ростом и социально-культурным развитием территории были обязаны приоритетности базовых отраслей.

Но как только государство в условиях отсутствия ресурсов перестало стимулировать базовые отрасли через систему цен, централизованного распределения и государственные программы, внешне благоприятный отраслевой консерватизм, специализация экономики малых городов Урала, буквально взорвались кризисом. Исчезновение государства как стабильного, щедрого и достаточно обязательного по поставкам ресурсов потребителя привело к дезорганизации базовых отраслей.

Однако структурная динамика в регионе осложнена не только трудностями рыночного перехода, но и проблемами, типичными для всех подобных Уралу индустриальных регионов мира. Их опыт говорит о том, что преодоление структурного кризиса требует десятилетий болезненных реформ и что в этих реформах идеи о том, что рынок поправит все сам благодаря регулированию на национальном уровне, без концепции комплексных реформ в регионах - региональной политики, являются не менее тупиковыми, чем прежние идеи о всесии планов и государственного аппарата.

Экономическая реформа в стране, сопровождаемая сменой экономической структуры, протекает в весьма неблагоприятных условиях. Это и разрыв сложившихся хозяйственных связей, и нестабильная политическая обстановка, и недоверие населения к власти, и отсутствие у власти цельной программы выхода из экономического кризиса, и законодательная нестабильность. Наиболее значимым для процесса становления смешанной экономики рыночного типа можно считать наличие хотя и специфического, но выраженного слоя активных участников этого процесса. Именно они определяют своеобразие экономического "перехода". Главная его особенность состоит в специфическом варианте государственного участия. Реализуется реформа в откровенно принудительной форме, несмотря на интересы населения, в первую очередь - активной его части, вовлеченной в предпринимательскую деятельность.

Тесно связана с первой особенностью вторая - неоправданно большая доля крупных хозяйственных структур в общей численности возникающих в альтернативном секторе экономики предприятий и организаций. Экономика России начала 90-х гг., несомненно, менее централизована и концентрирована, чем экономика, скажем, пятилетней давности. Тем не менее отход от гигантизма происходит значительно медленнее, чем того требует либерализация экономической жизни. Одна из причин торможения деконцентрации - живучесть статусно-ранговых представлений о жизненном и экономическом успехе. А они будут определять процесс до тех пор, вероятно, пока тон в развитии реальных производственных отношений будут задавать люди, прошедшие "школу" в кабинетах и коридорах власти (от заводууправления до правительства)

системы государственно-монополистического социализма. Очевидна и склонность вчерашних управленцев, включившихся в гонку рыночной экономики с заметным опозданием, к сохранению крупных формирований вроде концернов, сменивших обычные отраслевые министерства. Куда проще закрепиться "на командных высотах", сохраняя управленческий контроль за производящими ячейками. Тем более, что при сохраняющейся сверхконцентрации управления имеются все возможности для фактического вторичного, третичного и т.д. перераспределения собственности госсектора.

Сам факт консолидации региональных элит, поиск их представителями компромисса и стремление разрешать конфликтные ситуации путем переговоров - все это свидетельствует о положительных сдвигах в российской политической жизни. Вместе с тем следует учитывать, что сама по себе консолидация элит автоматически не приводит к демократии. Сильные элиты часто тяготеют к олигархическим формам правления. Олигархические тенденции, проявляющиеся на региональном уровне, несут в себе большую опасность, поскольку пока в регионах не сформировались политические силы, способные этим тенденциям противостоять.

Зародившиеся в недрах советской системы региональные элиты были частью советской партийно-государственной номенклатуры, находились под бдительным контролем партии, а их формирование происходило "сверху", путем назначения на ответственные посты из Центра. С конца 80 - начала 90-х годов в бывшем СССР, а позже современной России резко обострилась политическая борьба. Она сопровождалась усилением конфронтации между отдельными сегментами элитного слоя. Региональные элиты воспользовались противостоянием исполнительной и представительной власти и в целом политической слабостью Центра, чтобы укрепить свои позиции. Именно в этот период власть в регионах перешла к замкнутым кланам, в которые вошли руководители администрации и примыкающие к ним "дружественные" экономические структуры. Отношения между членами кланов носили личный характер, а их представители руководствовались в своей деятельности частными интересами. Патрон-клиентарные связи дали возможность представителям местной элиты укрепить властные позиции.

Повышение статуса регионов, формирование региональных интересов и эмансипация региональных элит вносят существенные коррективы в политический процесс. Прошли те времена, когда политика "делалась" исключительно в Центре. Сегодня при формировании экономической и внешнеполитической стратегии федеральные власти, как нам представляется, должны учитывать "наработки" отдельных российских регионов, их стратегические интересы. Но для этого центральным внешнеполитическим и экономическим ведомствам еще предстоит

научиться по-новому формулировать общеполитические задачи. Многому предстоит научиться и представителям региональной элиты. На сегодняшний день они в своей деятельности руководствуются местными интересами и выгодами. Преодоление регионального местничества - одно из условий превращения региональной элиты в общегосударственную.

В заключении подводятся основные итоги исследования.

В советскую эпоху было реализовано несколько вариантов организации регионального управления.

Первая волна административных реформ прошла в 20 - 30-х годах, когда государство было вынуждено усилить свою роль в экономике и взять на себя выполнение многих социальных функций. Это потребовало создания профессиональной государственной службы и укрепления всех государственных структур.

Вторая и третья волны административных преобразований приходится на послевоенный период и обусловлены "перегревом" государства от огромного числа возложенных на него задач и функций, дополняемых все новыми проблемами, решить которые оно оказалось не в состоянии. Это ведет к отчуждению власти от гражданского общества и усилению недоверия различных социальных слоев.

Можно выделить два типа административных реформ, реализованных в советское время.

Во-первых, это реформы, проводимые одновременно с *изменением политической системы*, когда они являются следствием смены общественного строя, что требует создания новой системы государственного управления, адекватной экономическим и социальным отношениям. Реформы такого типа включают разработку законодательства, реорганизацию госаппарата, формирование государственной службы, развитие местного самоуправления и т.д.

Во-вторых, это реформы, осуществляемые в рамках *стабильной политической системы*, которые направлены на модернизацию всей административной системы или ее отдельных частей, что не связано с фундаментальными изменениями в государственном устройстве. Такие реформы ограничиваются отдельными мероприятиями по совершенствованию работы госаппарата.

Советский опыт организации управления региональным развитием, рассмотренный в работе, свидетельствует о том, что традиционные методы управления территориями не обеспечивают их выживания, сохранения и возрождения специфики социально-экономической и социокультурной среды местных сообществ. Поэтому перед местной властью встает проблема поиска новых способов решения местных проблем, прежде всего главной из них - обеспечения жизнедеятельности населения.

Естественный выход из сложившейся ситуации - саморазвитие территории. При условии дальнейшей корректировки экономической реформы, в первую очередь переноса ее центра непосредственно на места, а также передачи прав по использованию собственной ресурсной базы органам местного самоуправления, процессы саморазвития территорий могут пойти быстро и эффективно. Реализация идей саморазвития территорий возможна прежде всего на основе становления самоуправления как института народовластия, формирования и развития нового политического самосознания людей, пробуждения стремления к экономической и политической самоорганизации, не гоноря уж о совершенствовании самой законодательной базы осуществления реформ на местах.

Местная власть должна иметь возможность, свободно ориентируясь в реальной социально-экономической ситуации, использовать потенциал своих территорий для решения всего комплекса местных проблем. Время, когда деятельность местных властей определялась «сверху» и практически полностью зависела от государственных «вливаний» в той или иной форме, безвозвратно уходит. Нужны новые подходы, новые методы управления, новые способы решения местных проблем. Следовательно, эффективное самоуправление возможно только при условии его развития в комплексе с совершенствованием всей законодательной базы как системы политической власти в стране, так и сферы хозяйственной деятельности. Становление местного самоуправления - не просто передача отдельных полномочий и функций «сверху» «вниз». Самоуправление является системой власти, параллельной государственной системе территориального управления. Развитие системы органов самоуправления - это итог «встречного движения» «сверху» на основе законодательной поддержки самоуправления и «снизу» в результате гражданской активности жителей, осознания ими своих конституционных прав.

Процесс нормативного и фактического разграничения собственности между федеральным, субфедеральным и местным уровнями, ведущий к формированию новой региональной структуры прежде единой государственной собственности, начался одновременно с приватизацией. Содержание этого процесса определяется в первую очередь тем, что, в соответствии с Конституцией РФ, все относящиеся к нему вопросы находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов; у органов же местного самоуправления практически нет достаточных правовых оснований для реального участия в образовании новой системы территориальной организации отношений собственности. Многие весьма важные вопросы не нашли еще окончательного решения: правовой регламентации действий по разграничению объектов собственности; установления и юридического закрепления их нового правового статуса;

организации управления государственной (федеральной и субфедеральной) и муниципальной собственностью; условий и ограничений в распоряжении ею; и др.

В социально-экономической системе Урала происходит нарастание неустойчивости экономических процессов, сопровождающееся ростом социальной напряженности. Это вызывается разрушением базовых систем жизнеобеспечения и жизнедеятельности населения - экологической среды, демографического потенциала, отраслевых производств, жилищно-коммунального комплекса, социальной сферы и инфраструктуры.

Создалась противоречивая, то и дело получающая обостренные выражения, ситуация (один из примеров подобного рода - проект учреждения Уральской республики). Она не может разрешиться сама по себе, без законодательного установления четкой системы критериев и процедур для разделения государственной собственности по уровням государственной власти и местного самоуправления, без однозначного и исчерпывающего указания относительно того, на какие виды имущества исключительное право собственности закрепляется за каждым из этих уровней. Необходимо ясное определение и законодательное закрепление правового статуса и правового режима использования государственного и муниципального имущества, находящегося или передаваемого в собственность каждого субъекта Федерации и административно-территориального образования; в идеале требуются разработка и ведение кадастров (системы отдельных кадастров) региональной собственности в разрезе ее видов, стоимостных и натуральных показателей. Исходя из изложенного следовало бы, на наш взгляд, закрепить в нормативных актах общероссийского уровня:

а) нормы полной ответственности органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления за решения всех хозяйственных, финансовых, социальных, экологических и иных проблем, связанных с владением государственной и муниципальной собственностью, а также правила межбюджетных взаимоотношений по поводу этой собственности (в том числе при получении дотаций и субвенций);

б) перечни объектов и сфер государственной и муниципальной собственности, которые не укладываются в систему вышеуказанных критериев и по которым необходимы особые (в том числе договорно-согласительные) процедуры;

в) условия, порядок и процедуры передачи государственной и муниципальной собственности с одного уровня государственного устройства на другой с учетом того, что эта собственность является народным достоянием (в данной связи может понадобиться, например, процедура типа референдумов).

В сфере бюджетно-налоговых отношений сейчас существует множество сложных и острых проблем переходного периода, отражающих (и одновременно активно влияющих на их решение) вопросы соотношения централизации и децентрализации, баланса центростремительных и центробежных тенденций, сохранения целостности государства и гарантий региональной самостоятельности и ответственности. В числе этих вопросов - перемещение государственных расходов на нижестоящие уровни, не сопровождаемое компенсирующим увеличением региональных доходов; неудовлетворительное разделение доходных источников бюджетов, при котором наиболее доходные и надежные налоги поступают на федеральный и субфедеральный уровни; низкая доля в структуре налоговых поступлений в бюджеты регионов закрепленных доходов по сравнению с регулирующими; наличие неоправданной дифференциации нормативов налоговых отчислений в региональные бюджеты и предоставление дотаций и субвенций на основе практики субъективной индивидуализации межбюджетных отношений.

В этой связи требуются разработка и законодательное закрепление ряда дополнительных мер. Последние, по нашему мнению, должны быть ориентированы на решение таких задач, как, во-первых, исключение в бюджетно-налоговых отношениях преимуществ или дискриминации регионов в зависимости от их уровня и статуса; основанием любых преференций или рестрикций могут быть только общепризнанные и понятные критерии, реализуемые в рамках открытых (гласных) процедур; во-вторых, обеспечение единства бюджетно-налоговой системы и ответственности региональных властей за его сохранение, в частности за сбор федеральных налогов на их территориях и направление полученных таким образом средств в федеральный бюджет; в-третьих, завершение процесса разделения расходов и ответственности между уровнями государственной власти и местного самоуправления в соответствии с принципом отнесения расходов на тот уровень, на котором преимущественно обеспечивается удовлетворение соответствующих потребностей; в-четвертых, исчерпывающее установление основных полномочий региональных властей в принятии решений на основе собственной ответственности, предполагающей право распоряжения собственными доходами и расходами; в-пятых, разработка и внедрение социально-экономических критериев (нормативов) и методов определения обоснованных потребностей в расходах применительно к региональным бюджетам всех уровней; в-шестых, установление более жестких зависимостей между объемами межбюджетного перераспределения средств и потенциальным уровнем доходности регионов, в этом контексте нужен учет новых возможностей регионов в распоряжении своей собственностью, сокращении бюджетных расходов в связи с

коммерциализацией социальной сферы и повышением уровня социального самообеспечения населения.

Становление нового федерализма и местного самоуправления, происходящее в России одновременно с переходом к рыночной экономике, усиливает взаимозависимость предпринимательства и региональной власти. Кардинальные изменения в принципах формирования, структуре и функциях территориальных органов власти, с одной стороны, и не менее глубокие преобразования в экономической природе, традиционном юридическом статусе и структуре хозяйствующих субъектов, с другой стороны, переводят проблему территориально-хозяйственных отношений в новое качество. Исключительное разнообразие территориально опосредованных управленческих решений и коренные изменения в структуре субъекта (органы власти) и объекта (хозяйственная деятельность) определяют новое, современное содержание регулятивных функций территориального управления, которое должно вытекать из необходимости согласованного обеспечения интересов регионов и хозяйствующих в них субъектов. В то же время необходимо учитывать стихийность формирования властно-управленческих структур. Она привела к тому, что сложилась беспрецедентная совокупность региональных уровней и органов с пока еще крайне нечетким разделением между ними компетенции, полномочий и ответственности. В единстве со столь же неупорядоченным процессом возникновения на базе различных форм частной собственности независимых производителей товаров и услуг это превратило сферу территориально-хозяйственных отношений в обширную зону острых противоречий и конфликтов. Представляется также весьма полезной организация нормотворческой деятельности, в ходе которой были бы, во-первых, систематизированы все положения действующих нормативных актов по вопросам взаимоотношений хозяйствующих субъектов с региональными властями; во-вторых, исключены противоречия и уже устаревшие нормы в этих законах; в-третьих, создан единый закон прямого действия по всем аспектам взаимоотношения властей и хозяйствующих субъектов.

Основные положения и выводы диссертации изложены в публикациях автора:

1. Управление региональным развитием Урала. Исторический опыт и современность. Екатеринбург: УрО РАН, 1999. - 17 п.л.
2. Мониторинг экономической безопасности и сценарии развития региона//Экономика Урала в прогнозных оценках и вариантах развития. Екатеринбург: УрО РАН, 1999. - 2 п.л. (в соавторстве).

3. Динамика социально-экономического развития Урала в 90-е годы. Екатеринбург: УрО РАН, 1998. – 4,75 н.л. (в соавторстве).
4. Государственная поддержка экономики муниципальных образований // Государственное регулирование развития экономики регионов. Екатеринбург: Целиграфнет, 1998. – 2,7 н.л.
5. Влияние энергетического фактора на экономическую безопасность регионов Российской Федерации. Екатеринбург: УрГТУ, 1998. – 25 н.л. (3,9 н.л. в соавторстве).
6. Комплексная методика диагностики экономической безопасности территориальных образований Российской Федерации. Москва-Екатеринбург: УрО РАН, 1998. – 7,0 н.л. (в соавторстве).
7. Вопросы формирования экономического мышления / Из опыта работы партийных организаций промышленных предприятий Урала. Свердловск, 1990. Деп. в ИИИОН Российской академии наук. 28.03.1990 г. № 41424. – 10,2 н.л. (в соавторстве).
8. Машиностроение Урала в 60-е – 80-е годы. Основные тенденции и проблемы. Свердловск, 1991. Деп. в ИИИОН Российской академии наук. 24.06.1991 г. № 44834. – 8,2 н.л. (в соавторстве).
9. Состояние металлургического комплекса Свердловской области. Екатеринбург: УрО РАН, 1998. – 4,0 н.л. (в соавторстве).
10. Исторические условия применения территориально-рыночной модели регионального управления // Эволюция системы административно-территориального устройства страны в советскую эпоху. Екатеринбург: УралГС, 2001. – 1 н.л.
11. Формирование основ советской системы государственного управления 1917-1925 гг. Екатеринбург, 1998. – 3 н.л.
12. Эволюция советской системы государственного управления в эпоху «мобилизационного социализма» середины 1920-х – середины 1950-х годов. Екатеринбург, 1999. – 3 н.л.
13. Деятельность партийных организаций Урала по подготовке рабочих кадров // Проблемы ускорения научно-технического прогресса в свете решений XXV съезда КПСС. Свердловск: УИИ, 1980. – 0,2 н.л.
14. Партийное руководство экономическим образованием трудящихся (1966-1975 гг.) // Актуальные проблемы ускорения научно-технического прогресса. Свердловск: УИИ, 1981. – 0,2 н.л.
15. Экономическое образование трудящихся – фактор повышения эффективности производства в свете решений XXVI съезда КПСС. Свердловск: УИИ, 1982. – 0,2 н.л.

16. Деятельность партийных организаций Урала по подбору, расстановке и воспитанию пропагандистских кадров (1966-1975 гг.) // Проблемы возрастания руководящей роли КПСС в период строительства социализма и коммунизма. М.: Изд-во МГУ, 1983. - 0,5 п.л.
17. Деятельность партийных организаций Урала по развитию массовых форм экономической учебы // Актуальные проблемы совершенствования общественных отношений. Свердловск: УПИ, 1983. - 0,5 п.л.
18. Деятельность партийных организаций Урала по развитию и совершенствованию экономической учебы в системе партийного просвещения // Научно-технический прогресс и совершенствование социалистических общественных отношений. Свердловск: УПИ, 1984. - 0,22 п.л.
19. Деятельность партийных организаций Урала по осуществлению экономической учебы работников промышленности // Социально-экономические проблемы в исследованиях молодых ученых Урала. Свердловск: УПИ, 1985. - 0,19 п.л.
20. Деятельность партийных организаций по повышению эффективности промышленного производства на основе совершенствования организации труда, производства, управления 1966-1975 гг. Свердловск, 1985. Деп. в ИНИОН Российской академии наук. 16.05.1985 г. № 20771. - 1 п.л.
21. Работа партийных организаций по повышению качества продукции машиностроения Урала 1966-1975 гг. Деп. в ИНИОН Российской академии наук. 17.01.1986 г. № 23776. - 1 п.л.
22. Роль трудовых коллективов в развитии производственной демократии // Взаимодействие научно-технического и социального прогресса в условиях НТР. Свердловск: УПИ, 1989. - 0,2 п.л.

1607 150406

Подписано к печати 12.09.2001. Формат 60x84/16
Бумага для множительных аппаратов. Гарнитура Times
Усл. печ. л. 2,25. Тираж 120 экз. Заказ 115

Отпечатано типографией Правительства Свердловской области
Екатеринбург, Октябрьская пл. 3

